

Université Paris II- Panthéon-Assas

École doctorale de droit public, science administrative et science politique

Thèse de Doctorat / Décembre 2019

Thèse de doctorat en science politique
soutenue le 3 décembre 2019

Europol, une police européenne ? Création et autonomisation d'une agence



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON - ASSAS

Agathe Piquet

Sous la direction d'**Yves SUREL**, Professeur des universités

Membres du jury :

M. Jacques DE MAILLARD, Professeur des universités (rapporteur)

Mme Sabine SAURUGGER, Professeure des universités (rapporteure)

Mme Natacha GALLY, Maîtresse de conférences

M. Didier GEORGAKAKIS, Professeur des universités

M. Andy SMITH, Directeur de recherche FNRS

M. Yves SUREL, Professeur des universités (directeur de thèse)

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

À Damien

Remerciements

Plus que cinq années de travail, cette thèse a représenté cinq années de ma vie, marquées par des personnes que je tiens particulièrement à remercier et sans qui cette thèse n'aurait probablement pas été possible.

En premier lieu, je tiens à remercier très sincèrement Yves Surel qui a accepté de diriger ma thèse, sans même me connaître. Merci pour sa confiance et pour m'avoir laissé faire mes propres choix, tout en m'accompagnant dans cette folle aventure qu'est la thèse. L'évolution de mon travail lui doit beaucoup. Sa présence, ses remarques et ses critiques ont toujours été constructives et ont permis de mettre en lumière des intuitions que j'avais, sans nécessairement parvenir à les formuler. Je le remercie également pour son écoute dans mes moments de doute et de remise en question, en particulier à la fin de la thèse.

Je remercie les membres du jury d'avoir accepté de lire et de discuter mon travail de thèse.

Mes remerciements vont également à l'Institut des Hautes Études de la Défense Nationale qui, à deux reprises, m'a permis de financer mon travail de terrain.

Je souhaiterais également remercier toutes les personnes interrogées dans le cadre de cette thèse et qui ont pris de leur temps, professionnel et personnel, pour m'aider dans ma recherche et me mettre en contact avec d'autres interlocuteurs.

Merci à toutes les personnes avec qui j'ai pu échanger sur cette thèse et qui ont grandement contribué à ma réflexion académique au fil des conférences, congrès, séminaires et rencontres informelles. Un merci tout particulier à Natacha Gally, Sara Casella Colombeau, Antoine Mégie, Denis Duez qui ont relu des chapitres de cette thèse et dont les précieux commentaires ont été plus que salvateurs. Un grand merci également à Andy Smith et Jacques de Mailard qui ont fait preuve d'une grande bienveillance à mon égard et m'ont soutenue dans plusieurs projets.

Je remercie le CERSA et toutes les personnes y travaillant qui contribuent à rendre le travail de thèse bien moins triste et solitaire. Merci tout particulièrement à Sophie, Natacha, Julie, Lucie, Marc, Florence, Afarin. Le CERSA, c'est également de très belles rencontres, des amitiés sincères et à toute épreuve, un soutien inconditionnel et beaucoup de rires. Merci à Max,

à Morgane, Thoma, Kim Khanh. Un grand merci à Anne-Laure et Fanny, présentes plus que de raison jusque dans les derniers moments de panique et dont les relectures ont été si précieuses.

Au fil de toutes les épreuves professionnelles et personnelles, j'ai également pu compter sur le soutien de mes BT, Alexandra, Benjamin, Léa. En plus de leurs relectures finales, mille mercis pour leur présence rayonnante et inestimable dans ma vie depuis plus de dix ans maintenant. Mille mercis pour leur fidélité et leur rire. Je leur dois énormément.

Merci également à Mathilde, Pauline, Mathieu et Clémence. Nos soirées gastronomiques et créatives ont très certainement contribué à égayer cette thèse. Chaque moment passé avec vous est toujours surprenant et une bouffée d'air frais.

Un grand merci à Morgane, Anne-Sophie, Laure-Anne, mais aussi à Céline qui ont suivi cette aventure à distance, mais dont l'amitié est si précieuse.

Un merci infini à ma famille. Leur amour, leur confiance en moi et leur soutien m'ont permis d'aller jusqu'au bout, même quand l'énergie me manquait. Merci à mes parents, Alain et Dominique, qui ont toujours su me montrer ce qu'étaient le courage et l'amour, qui ont toujours cru en moi et ont tout fait pour m'aider. Merci à mes deux sœurs chéries. Merci à Camille pour son sourire, ses surprises, sa tendresse. Merci à Marjorie pour sa présence sans faille, ses encouragements permanents, sa loyauté. Merci à Margot et Anaïs, mes deux petits rayons de soleil, venus compléter la branche de l'olivier. Merci à Geoffroy pour son soutien. Merci à mon frère adoré, Damien. Son absence laisse un trou béant et j'aurais tant aimé qu'il puisse voir l'aboutissement de son travail. Merci pour son rire qui me manque tant, sa vivacité d'esprit, son courage exemplaire. Je lui dédie ce travail. Merci également à mes grands-parents, Edmond, Isabelle et Jacqueline. J'ai également eu la chance de trouver une nouvelle famille, un réel soutien et beaucoup d'affection auprès de Marie-Noëlle, Gilles, Amandine. Merci pour votre présence infaillible.

Merci à Léonie. Merci pour son amour inconditionnel, sa loyauté et sa présence quotidienne. Enfin, merci à Josselin, sans qui ce travail n'aurait probablement jamais débuté et se serait difficilement achevé. Son amour m'a aidée à supporter toutes ces épreuves personnelles et professionnelles. Merci d'avoir toujours été à mes côtés et à ceux de ma famille. Merci pour nos rires partagés et notre complicité. Merci d'avoir cru en moi et de m'avoir remise dans le droit chemin dès que je m'en écartais. Merci de ne m'avoir jamais laissé les bras. Merci pour tout.

Résumé (1700 caractères) : Dans le contexte actuel de forte visibilité des enjeux de sécurité intérieure et de critiques sur la construction européenne, cette thèse s'intéresse à la trajectoire institutionnelle d'Europol des années 1990 à 2018. Elle étudie la manière dont celui-ci a évolué d'une organisation intergouvernementale, débutant formellement ses activités en 1999, en une agence de l'UE aux ressources et prérogatives croissantes. À ce titre, ce travail propose de développer un cadre d'analyse alternatif au modèle principal-agent, dominant les travaux sur les agences, en s'appuyant sur la littérature relative à l'autonomie, renouvelée par une approche cognitive et sociologique. À partir d'une démarche méthodologique qualitative, cette recherche met en lumière la pluralité des acteurs et dynamiques internes et externes à l'agence alimentant son processus de création et d'autonomisation. Elle démontre la pertinence de saisir les différentes facettes de l'autonomie d'Europol, plongé dans un environnement complexe et multi-niveaux, composé à la fois d'acteurs nationaux et européens, techniques, bureaucratiques et politiques. Ce travail considère dès lors non seulement le degré d'autonomie de cette agence, mais identifie également les acteurs par rapport auxquels cette autonomie peut être pensée. Ainsi, cette étude entend plus largement proposer de nouvelles perspectives de recherche sur les agences de l'UE opérant dans un domaine régalien.

Descripteurs : Action publique – Sociologie politique – Union européenne – Agences – Sécurité intérieure – Europol

Title and Abstract (1700 characters):

Europol, a European Police? Creation and Autonomisation of an Agency

Facing the current salience of internal security issues and criticism regarding the European construction, this dissertation focuses on Europol's institutional trajectory from the 1990s to 2018. It analyses how it has evolved from an intergovernmental organisation, officially starting its activities in 1999, to an EU agency benefiting from growing resources and prerogatives. Therefore, this research offers an analytical alternative to the dominant principal-agent model in the field of agencies, by exploring the academic works on autonomy, renewed by a cognitive and sociological approach. Using a qualitative methodology, this thesis highlights the diversity of internal and external actors and dynamics contributing to Europol's creation and autonomisation processes. It reveals the promises offered by the multi-faceted concept of autonomy, used to Europol, inserted in a complex and multi-level environment due to its national and European, technical, bureaucratic and political stakeholders. Such perspective aims thereby to understand not only the degree of Europol's autonomy, but intends also to identify from whom this autonomy must be considered. Thus, this dissertation tends more broadly to develop new research perspectives on EU agencies operating in a core-state power.

Keywords: Public Action – Political sociology – European Union – Agencies – Internal security – Europol

Sommaire

Europol, une police européenne ? Création et autonomisation d'une agence

<i>Thèse de Doctorat / Décembre 2019</i>	1
LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES	23
INTRODUCTION GENERALE	27
<i>Section 1. Un objet de recherche au croisement de plusieurs littératures</i>	33
A. Des évolutions au carrefour de l'environnement sécuritaire et européen.....	34
B. La portée explicative limitée du modèle principal-agent	39
B. 1. Le modèle principal-agent dominant les études sur les agences	39
B. 2. L'adaptation du modèle principal-agent aux agences de l'UE.....	40
C. Les pistes stimulantes des travaux sur l'autonomie des agences de l'UE.....	43
D. Un amendement sociologique et cognitif des travaux sur l'autonomie	46
D. 1. Comprendre la création d'une agence	50
D.1. §1. Un nouveau diagnostic d'action publique	51
D.1. §2. Un processus décisionnel complexe à éclairer	53
D. 2. Comprendre l'autonomisation d'une agence.....	56
D.2. §1. La réputation comme représentation sociale de l'agence.....	57
D.2. §2. Une agence incarnée : le rôle des leaders.....	66
<i>Section 2. Les hypothèses de recherche</i>	71
<i>Section 3. Une méthodologie qualitative sur un objet difficile d'accès</i>	75
<i>Section 4. Plan de la thèse</i>	81
PREMIERE PARTIE	85
DES ACTEURS ET DYNAMIQUES ENCHEVETRES AU FONDEMENT DE LA CREATION D'EUROPOL	85
CHAPITRE 1	89
LA PROBLEMATISATION INITIALE D'EUROPOL	89
<i>Section 1. L'institutionnalisation progressive de la coopération policière internationale</i>	91

A. Une coopération marquée par une relation ambivalente avec le champ politique..	92
A. 1. La quête de solutions à la perception d'une criminalité internationale	92
A.1. §1. L'échec des premières tentatives de coopération internationale	93
A.1 §2. La structuration de la coopération autour d'Interpol.....	97
A. 2. Des difficultés manifestes d'Interpol	100
A.2. §1. L'impossible coupure avec le champ politique.....	100
A.2. §2. L'échec des policiers européens à initier un changement interne	102
A.2. §3. Une coopération policière européenne multi-niveaux.....	104
B. Les « clubs » européens, de nouveaux espaces de socialisation	108
B. 1. La spécialisation croissante d'une poignée de policiers européens.....	109
B. 2. Les clubs comme lieu de production de nouvelles idées.....	112
B.2. §1. Un ensemble hétérogène d'acteurs	112
B.2. §2. La construction d'un récit de politique publique.....	114
<i>Conclusion de la section 1</i>	<i>118</i>
<i>Section 2. La préparation du TUE, une fenêtre d'opportunité</i>	<i>121</i>
A. Le lancement d'une réflexion dans un contexte de libre circulation.....	123
A. 1. La voie communautaire comme l'un des scénarios possibles.....	125
A.1. §1. Les transformations préalables de la coopération policière	125
A.1. §2. Une mutation majeure liée à l'Acte unique européen	128
A. 2. Une mise sur agenda complexe	131
A.2. §1. Les clubs européens comme incubateurs	131
A.2. §2. Une mobilisation allemande concurrentielle.....	135
A.2. §3. La reconfiguration de la solution proposée	138
B. L'intégration européenne, enjeu de controverse central du traité de Maastricht...	141
B. 1. Des visions hétérogènes des gouvernements nationaux	142
B.1. §1. Une architecture institutionnelle innovante.....	143
B.1. §2. Les ambiguïtés du Titre VI du TUE	144
B.2. Le domaine JAI, un secteur d'action publique intergouvernemental.....	146
B.2. §1. Un rôle réduit des institutions européennes.....	147
B.2. §2. Les spécificités fonctionnelles et organisationnelles du Conseil JAI...	149
<i>Conclusion de la section 2</i>	<i>151</i>
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	155

B. 1. La multiplication des critiques de la part des acteurs exclus.....	229
B.1. §1. Une suspicion élevée sur les activités et le contrôle d’Europol	230
B.1. §2. La marginalisation des critiques à l’égard d’Europol.....	235
B. 2. Un débat persistant entre intergouvernementalisme et supranationalisation.	239
B.2. §1. Les retards et difficultés de la mise en œuvre de la convention	239
B.2 §2. L’échec partiel de la supranationalisation dans le traité d’Amsterdam ...	243
<i>Conclusion de la section 2</i>	250
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	253
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	257
DEUXIEME PARTIE.....	263
LES POLICIERS NATIONAUX, CLIENTS ESSENTIELS D’EUROPOL.....	263
CHAPITRE 3	267
LA CONSTITUTION PROGRESSIVE DE L’IDENTITE OPERATIONNELLE D’EUROPOL	267
<i>Section 1. Saisir les acteurs et représentations au cœur de la construction de l’identité opérationnelle d’Europol</i>	270
A. Une autonomie managériale variable d’Europol.....	271
A. 1. Une première génération de leaders et de représentants nationaux.....	272
A.1. §1. Une proximité cognitive forte	273
A.1. §2. Un conseil d’administration en quête d’identité.....	278
A. 2. Des transformations de l’autonomie managériale d’Europol.....	284
A.2. §1. L’affirmation du rôle de contrôle du conseil d’administration	285
A.2. §2. Une consolidation de l’autonomie managériale	290
B. Les diagnostics fondateurs de l’identité et de la légitimité opérationnelles.....	297
B. 1. La mise en lumière des entraves à la légitimation opérationnelle d’Europol	299
B.1. §1. La confiance, prélude nécessaire aux échanges d’informations.....	299
B.1. §2. La difficile compatibilité entre les réputations bureaucratiques.....	302
B. 2. Entre saillance de la sécurité intérieure et pragmatisme.....	305
<i>Conclusion de la section 1</i>	308
<i>Section 2. Le développement d’instruments dans la quête d’autonomie</i>	312
A. Europol comme plateforme des échanges d’information.....	313
A. 1. Le développement de réseaux et de partenaires	314

A.1. §1. Un réseau international d'accords de coopération	315
A.1. §2. La mise en réseau avec les autres agences de l'ELSJ	319
A. 2. Des investissements technologiques et matériels opérationnels	324
A.2. §1. Une innovation soumise à des objectifs contradictoires	325
A.2. §2. Des matériels et moyens opérationnels rares au niveau national	330
B. Des ressources humaines spécifiques	333
B. 1. Un recrutement ciblé du personnel d'Europol.....	334
B.1. §1. Le dilemme entre optimisation des ressources humaines et loyauté	335
B.1. §2. L'institutionnalisation graduelle de l'expertise	339
B.1. §3. Le renforcement de la capacité d'analyse opérationnelle d'Europol ...	343
B. 2. L'affirmation de l'analyse stratégique.....	345
B.2. §1. Des modalités et finalités variées d'analyse stratégique	346
B.2. §2. La rationalisation du mandat d'Europol	350
B.2. §3. Des investissements majeurs en matière de cybercriminalité	359
<i>Conclusion de la section 2</i>	364
CONCLUSION DU CHAPITRE 3	369
CHAPITRE 4.....	373
LA TENSION ENTRE L'AUTONOMIE D'UNE AGENCE DE L'UE ET L'EUROPEANISATION DES POLICES NATIONALES	373
<i>Section 1. Une résistance bureaucratique forte à l'égard d'Europol.....</i>	379
A. La socialisation, prélude à l'eupéanisation des policiers nationaux	381
A. 1. Une quête de légitimité auprès des policiers nationaux	382
A.1 §1. La communication, vecteur de socialisation à Europol.....	382
A.1. §2. La mise en place d'une stratégie de marketing	386
A. 2. Une socialisation restreinte des policiers nationaux.....	393
B. Le poids des pratiques et représentations préexistantes à Europol.....	398
B. 1. La perception d'une incompatibilité de l'échelon européen	399
B.1. §1. La confiance, le déterminant des échanges d'informations.....	399
B.1. §2. Une réputation bureaucratique structurée au niveau national	402
B. 2. La prédominance de la vision de l'échelon européen comme une contrainte	405
B.2. §1. La faible légitimité opérationnelle d'Europol	405
B.2. §2. Des contestations fortes du travail d'analyse stratégique d'Europol....	409

<i>Conclusion de la section 1</i>	414
<i>Section 2. Des « usages » différents de l'Europe par les policiers nationaux</i>	417
A. Une pluralité d'acteurs nationaux en présence	418
A. 1. Un usage stratégique : l'échelon européen comme ressource	419
A.1. §1. Une valorisation généralisée des ressources rares	420
A.1. §2. Des capacités d'action nationales contrastées	424
A. 2. Des variables complémentaires aux usages stratégiques	429
A.2. §1. Des degrés divers de compatibilité institutionnelle.....	430
A.2. §2. Une pression adaptative renforcée sur les nouveaux États ?.....	433
B. Les variations sectorielles de l'eupéanisation des polices nationales	438
B. 1. Une légitimité d'Europol différenciée dans la lutte contre la criminalité	438
B.1. §1. La lutte contre le trafic de drogues, noyau des activités d'Europol	442
B.1. §2. Une différenciation forte des activités d'Europol.....	445
B. 2. La faible eupéanisation de la lutte contre le terrorisme	450
B.2. §1. L'impulsion politique inachevée du 11 septembre 2001	451
B.2. §2. Les attaques sur le sol européen comme fenêtres d'opportunité ?	454
<i>Conclusion de la section 2</i>	457
CONCLUSION DU CHAPITRE 4	461
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	465
TROISIEME PARTIE	471
LES ACTEURS POLITIQUES, DES PUBLICS POLYVALENTS D'EUROPOL	471
CHAPITRE 5	478
UN PROCESSUS D'AUTONOMISATION SOUS TENSION.....	478
<i>Section 1. Une maximisation de l'autonomie réelle d'Europol</i>	480
A. Entre usages cognitifs et stratégiques de l'Europe	481
A. 1. L'Europe, source de clés d'interprétation de l'environnement	483
A.1. §1. L'élaboration d'instruments stratégiques par les leaders	483
A.1. §2. Un processus décisionnel alimenté par l'expertise technique	487
A.1. §3. Une perception variable de la réputation d'Europol	493
A. 2. Une politisation renforcée en période de « crise »	497
A.2. §1. Une autonomisation d'Europol rythmée par les crises.....	498

A.2. §2. La lutte contre le terrorisme, objet de multiples usages	503
B. Un environnement politique d'Europol pluriel	511
B. 1. La Commission, moteur de l'intégration d'un domaine régalien	512
B.1. §1. La marginalisation initiale de la Commission européenne.....	513
B.1. §2. L'activisme supranational croissant de la Commission européenne	516
B. 2. Le Parlement européen, un outsider du processus décisionnel	523
B.2. §1. Une convergence a minima au sein du Parlement européen	523
B.2. §2. Les ressources limitées du Parlement européen	529
<i>Conclusion de la section 1</i>	535
<i>Section 2. Des évolutions de l'autonomie d'Europol à la fin des années 2000 ?</i>	539
A. Le déroulement de plusieurs jeux institutionnels parallèles.....	540
A. 1. Des transformations partielles de la coopération policière européenne	541
A.1. §1. La convention, un jeu institutionnel inédit.....	542
A.1. §2. Des divergences persistantes sur la coopération policière	546
A. 2. Les négociations Europol, un jeu institutionnel distinct	549
A.2. §1. Des changements encadrés de l'autonomie organisationnelle	553
A.2. §2. Une autonomie de jure peu modifiée du point de vue opérationnel.....	560
B. Un renforcement en partie inattendu de l'autonomie réelle d'Europol	566
B. 1. Des tensions variables selon les facettes de l'autonomie d'Europol	567
B.1. §1. Un input démocratique limité	567
B.1. §2. Une DG Home de plus en plus entreprenante	571
B. 2. Une marge de manœuvre renouvelée pour les leaders d'Europol	575
B.2. §1. Le statut d'agence de l'UE, ressource ou contrainte ?	576
B.2. §2. Le renforcement de la centralité de l'analyse stratégique d'Europol ...	579
<i>Conclusion de la section 2</i>	584
CONCLUSION DU CHAPITRE 5	588
CHAPITRE 6 : VERS L'OUVERTURE D'UNE NOUVELLE PHASE DU PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION D'EUROPOL ?	592
<i>Section 1. L'autonomie opérationnelle et les « crises » de la sécurité intérieure</i>	595
A. Une capacité de régulation par l'information accentuée	599
A. 1. La valorisation de l'expertise technique dans un contexte d'incertitude	601
A.1. §1. La construction des migrations comme enjeu sécuritaire	602

A.1. §2. La mise en exergue de la nature transfrontalière du terrorisme	605
A. 2. Le déploiement d'un entreprenariat politique	608
A.2. §1. Des solutions partiellement innovantes face à la crise migratoire	609
A.2. §2. Des évolutions à inscrire dans la continuité de l'antiterrorisme	615
B. Une pérennisation de l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol ?	621
B. 1. Une réputation d'Europol encore fragile auprès des policiers nationaux.....	622
B.1. §1. La mise à l'épreuve de la réputation dans l'antiterrorisme	624
B.1. §2. De multiples questionnements sur l'avenir d'Europol	629
B. 2. Une convergence limitée des professionnels de la politique.....	637
B.2. §1. Une mutation encadrée de l'autonomie opérationnelle formelle.....	639
B.2. §2. Des visions encore distinctes de l'identité d'Europol	646
<i>Conclusion de la section 1</i>	653
<i>Section 2 : une imbrication partielle dans la construction européenne</i>	657
A. Des divergences sur l'identité et la légitimité procédurales d'Europol.....	658
A. 1. Une évolution partielle de l'autonomie managériale	660
A.1. §1. Un directeur encore contrôlé par les États membres	660
A.1. §2. Le conseil d'administration, organe de représentation intergouvernementale	664
A. 2. L'affirmation des représentations sociales du Parlement européen ?	670
A.2. §1. Des capacités d'action limitées confiées au CEPD	670
A.2. §2. La création du GCPC au détriment du Parlement européen ?.....	674
B. Une polarisation croissante des visions de la construction européenne	677
B. 1. L'absence de remise en cause d'Europol en dépit des votes eurosceptiques.	679
B.1. §1. Le « non » au référendum danois, dommage collatéral de l'eurosepticisme.....	680
B.1. §2. « Does Brexit mean Brexit » ?.....	685
B. 2. Une dépendance aux évolutions européennes exogènes à l'agence	692
<i>Conclusion de la section 2</i>	697
CONCLUSION DU CHAPITRE 6	701
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	705
CONCLUSION GENERALE	712

<i>Section 1. Les leaders de l'agence, acteurs multi-positionnés.....</i>	713
A. Les leaders, acteurs constitutifs de l'identité d'une agence	713
B. Des variations temporelles des ressources des leaders.....	715
<i>Section 2. Une européanisation multi-niveaux et différenciée.....</i>	716
A. La pluralité des usages de l'Europe des professionnels de la politique	717
B. Une européanisation restreinte et inégale des policiers nationaux.....	719
<i>Section 3. Des institutions supranationales aux représentations et pratiques distinctes</i> <i>.....</i>	722
A. L'entrepreneuriat politique de la Commission européenne	722
B. L'ambivalence du Parlement européen	724
<i>Section 4. Les apports de la thèse à la littérature.....</i>	725

BIBLIOGRAPHIE 732

SOURCES 768

<i>I. Articles de presse</i>	768
<i>II. Articles de blog.....</i>	769
<i>III. Documents publics d'Europol.....</i>	770
<i>IV. Travaux des parlements nationaux.....</i>	770
<i>V. Travaux du Parlement européen.....</i>	772
<i>VI. Communications de la Commission européenne.....</i>	774
<i>VII. Conclusions du Conseil et du Conseil européen.....</i>	777
<i>VIII. Législation européenne.....</i>	778
<i>IX. Notes et rapports</i>	781

ANNEXES 784

<i>Annexe 1. Tableau récapitulatif des entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse....</i>	785
<i>Annexe 2. Tableau et graphique indicatifs du personnel travaillant à Europol.....</i>	787
<i>Annexe 3. Tableau et graphique indicatifs du budget annuel d'Europol.....</i>	788
<i>Annexe 4. Liste et carte des accords conclus entre Europol et des États tiers, organismes et agences de l'UE et organisations internationales</i>	789
<i>Annexe 5. Chronologie des directeurs et directeurs adjoints successifs d'Europol et organigramme actuel de l'agence.....</i>	793

<i>Annexe 6. Trajectoires socio-professionnelles des représentants titulaires (T) et suppléants (S) des États membres et de la Commission européenne au sein du conseil d'administration d'Europol.....</i>	<i>795</i>
<i>Annexe 7. Exemple de présentation du fonctionnement et des instruments d'Europol auprès de policiers nationaux</i>	<i>802</i>

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1.1. La distinction entre opérationnel et stratégique.....	118
--	-----

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 0.1. Indicateurs des différentes facettes de l'autonomie d'une agence.....	65
Tableau 4.1. Indicateurs par État membre du nombre d'enquêtes ouvertes par le biais d'Europol de manière bilatérale ou multilatérale entre 2003 et 2007.....	403
Tableau 4.2. Types de soutien opérationnel offert par Europol aux services des États membres en 2011.....	418
Tableau 4.3. Évaluation par les clients des différentes sources de soutien opérationnel offertes par Europol en 2011.....	418
Tableau 4.4. Évaluation par les utilisateurs des différentes sources de soutien opérationnel offertes par Europol en 2012.....	419
Tableau 4.5. Classement des 28 États membres en fonction du nombre d'enquêtes ouvertes par rapport au nombre de policiers.....	420
Tableau 4.6. Part de chaque forme de criminalité dans le nombre total d'enquêtes ouvertes par le biais d'Europol par les services des États membres, par Europol et par une partie tierce....	434
Tableau 4.7. Part de chaque forme de criminalité dans les informations contenues dans le SIE.	435

LISTE DES IMAGES

Image 3.1. Fonctionnement du SIENA.....	326
Images 4.1. Exemples de contribution d'Europol aux enquêtes mis en lumière dans les rapports annuels d'activités.....	384
Image 4.2. Exemple d'évaluations d'Europol par les policiers.....	385

Images 4.3. Exemples de contribution d’Europol aux enquêtes mis en lumière dans les rapports annuels d’activités à partir de 2013.....	386
Image 5.1. Fonctionnement des cycles politiques de l’UE dans la lutte contre la criminalité organisée.....	571

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 2.1. Représentation des échanges d’informations par le biais d’Europol.....	197
Graphique 4.1. Résultats de l’enquête des utilisateurs d’Europol de 2016.....	387
Graphique 4.2. Nombre de messages opérationnels échangés par Info-Ex puis SIENA.....	390
Graphique 4.3. Nombre d’enquêtes ouvertes par le biais d’Info-Ex puis de SIENA.....	390
Graphique 4.4. Nombre de recherches effectuées dans le SIE.....	391
Graphique 4.5. Nombre d’objets insérés dans le SIE.....	391
Graphique 4.6. Répartition par forme de criminalité du soutien opérationnel apporté par Europol aux services des États membres pour 2010.....	438
Graphique 4.7. Répartition par forme de criminalité du soutien opérationnel apporté par Europol aux services des États membres pour 2011.....	439
Graphique 6.1. Nombre de messages opérationnels échangés par SIENA.....	625
Graphique 6.2. Nombre d’enquêtes ouvertes par le biais d’Info-Ex puis de SIENA.....	625
Graphique 6.3. Nombre de recherches effectuées dans le SIE.....	627
Graphique 6.4. Nombre d’objets insérés dans le SIE.....	627

Liste des principaux sigles

ACC	Autorité de contrôle commune
ACN	Autorité de contrôle nationale
ALDE	Alliance des libéraux-démocrates européens
AUE	Acte unique européen
AWF	<i>Analysis work files</i>
BCN	Bureau central national
BDL	Bureau de liaison
BKA	<i>Bundeskriminalamt</i>
CATS	Comité de l'article 36
CEPD	Contrôleur européen de la protection des données
CEPOL	Collège européen de police
CIG	Conférence intergouvernementale
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes (devenue CJUE)
Coreper	Comité des représentants permanents
CTC	Coordinateur du contre-terrorisme
DCI	Division de la coopération internationale
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire
DG	Direction générale
DRI	Division des relations internationales
EC3	<i>European Cyber-Crime Center</i>
ECE	Équipe commune d'enquête
ECTC	<i>European Counter-Terrorism Centre</i>
ELSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
EMSC	<i>European Migrant Smuggling Centre</i>
EPE	Équipe de projet Europol
EPEs	<i>European Platform for Experts</i>

Eurojust	Agence en charge de la coopération judiciaire européenne
Frontex	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE
HENUs	<i>Heads of Europol National Units</i>
ILP	<i>Intelligence-led policing</i>
IOCTA	<i>Internet Organised Crime Threat Assessment</i>
JAI	Justice et affaires intérieures
LIBE	Libertés civiles, justice et affaires intérieures
NCIS	<i>National Criminal Intelligence Service</i>
OCRS	<i>Organized Crime Report Situations</i>
OCTA	<i>Organized Crime Threat Assessments</i>
OLAF	Office européen de lutte contre la fraude
ONU DC	Office des nations unies contre la drogue et le crime
P-A	Principal-agent
PPE	Parti populaire européen
PSE	Parti socialiste européen
RP	Représentation permanente
SCACEI	Service chargé des actions de coopération européenne et internationale
SIE	Système d'information Europol
SIENA	Application de réseau d'échange sécurisé des informations
SIRENE	Supplément d'Information Requis pour l'Entrée Nationale
SOCA	<i>Serious Organised Crime Agency</i>
SOCTA	<i>Serious and Organised Crime Threat Assessments</i>
SIENA	<i>Secure Information Exchange Network Application</i>
SIE	Système d'information Europol
SIS	Système d'information Schengen
TE-SAT	<i>EU Terrorism Situation and Trend Report</i>
TFCT	<i>Task Force</i> de contre-terrorisme
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne

UDE	Unité Drogues Europol
UNE	Unité nationale Europol
UE	Union européenne
UERS	Unité européenne de renseignement sur les stupéfiants

Introduction générale

Saint Denis. Molenbeek. Paris. Bruxelles. Salah Abdeslam. Reda Kriket. Birmingham, Londres. Abrini, Abaaoud, Athènes ... Jamais l'utilisation de l'espace européen par les terroristes de l'État islamique n'a été aussi évidente. Le monde arabe est la cible de leur expansionnisme, l'Europe est la cible de leur stratégie de terreur. On le comprend : l'Europe est construite sur une volonté de paix et de liberté, et les terroristes cherchent à l'affaiblir, à la diviser, à y propager le chaos. Mais ils misent aussi sur la difficulté de l'Europe à dépasser les souverainetés nationales en matière de lutte contre le terrorisme, pour circuler dans nos failles, et s'organiser dans nos points aveugles¹.

Confrontée au double défi de la menace terroriste et de la crise migratoire, l'Europe est aujourd'hui à la croisée des chemins [...] Si nous voulons éviter que Schengen ne s'effondre, dans un contexte où les menaces sur la libre circulation se font de plus en plus entendre, compte tenu de la situation migratoire et du danger terroriste, il faut agir vite, très vite, et ne pas avoir la main qui tremble².

Les années 2010 ont été marquées par la succession d'attaques terroristes et l'intensification des flux migratoires à destination de l'Union européenne (UE). Ces événements ont renforcé la place occupée par les enjeux de sécurité intérieure dans les préoccupations des citoyens européens. Face à ce sentiment de vulnérabilité, les professionnels de la politique³ ont proposé

¹ Contribution de Christophe Cavard, député français, au rapport de la commission d'enquête parlementaire française relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 (rapport Fenech-Pietrasanta), 2016.

² Déclaration de Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur français, sur la nécessité du renforcement de la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme lors de la réunion informelle des 28 ministres de l'Intérieur de l'UE à Amsterdam, le 25 janvier 2016.

³ Nous reprenons ici l'appellation employée par certains chercheurs pour désigner non seulement les acteurs politiques au sens partisan (membres des pouvoirs exécutifs et législatifs), mais aussi les membres de la Commission européenne. Bien que cette dernière demeure *in fine* une organisation technocratique, ses membres vivent de la politique. L'objectif est de la sorte de pouvoir créer une distinction plus claire entre ces acteurs et les arènes plus

des réponses ambivalentes. D'une part, certains gouvernements nationaux ont rétabli le contrôle aux frontières intérieures de l'UE. C'est le cas de l'Allemagne qui, en septembre 2015, a temporairement réinstauré les contrôles d'identité à la frontière avec l'Autriche afin de contrôler les flux migratoires⁴ ; ou de la France, le lendemain des attaques terroristes du 13 novembre 2015⁵. D'autre part, les acteurs de la vie politique nationale et européenne ont également appelé au renforcement de la coopération européenne policière⁶, judiciaire pénale et en matière de contrôle des frontières extérieures. Dans ce cadre et en matière de lutte contre le terrorisme, certains professionnels de la politique ont notamment proposé la transformation d'Europol, l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs, en un *Federal Bureau of Investigation* (FBI) européen⁷. Or, force est de constater que cette idée n'est pas nouvelle et représente même un « serpent de mer »⁸ qui ressurgit fréquemment depuis 20 ans dès que des attaques terroristes sont commises sur le sol européen. Cette récurrence dans les débats semble traduire une forte pression politique, en particulier dans un contexte critique, vers une évolution majeure d'Europol. Toutefois, l'absence de concrétisation de ce FBI européen en dépit du soutien d'une partie de la classe politique depuis plus de vingt ans reflète également l'existence d'obstacles à ce projet qui méritent par conséquent d'être identifiés. Cette tension nous conduit dès lors à nous intéresser à la trajectoire institutionnelle d'Europol des années 1990 à 2018 qui constitue l'objet général de cette thèse.

techniques souvent regroupées sous le vocable de professionnels de la sécurité (J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders » dans A. Lindley (ed.), *Crisis and Migration. Critical Perspectives*, Routledge, 2014, p. 118).

⁴ « L'Allemagne bouscule les règles de l'espace Schengen », *Le Monde*, 14 septembre 2015.

⁵ « Menace terroriste : la France va maintenir les contrôles aux frontières jusqu'au 30 avril », *Le Monde*, 12 octobre 2017.

⁶ La notion de « police » est entendue dans cette thèse de manière large comme rassemblant l'ensemble des services et forces à vocation policière. Chaque État dispose dans ce sens de sa propre organisation de police et peuvent coexister différentes agences de police aux champs de compétence plus ou moins distincts. Par exemple, en France, sont comprises comme des forces de police la Police nationale, mais aussi la Gendarmerie nationale. Les services de douanes et de renseignement peuvent dans certains États membres européens faire également partie des forces de police, mais la distinction est en général plus marquée.

⁷ « Chaque victime du terrorisme et de la criminalité est une victime de trop. C'est pour cela que nous voulons franchir la prochaine grande étape dans la lutte de l'Europe contre le terrorisme et la criminalité organisée. Et c'est aussi clairement ce que les gens attendent de l'Europe [...] dans les cinq prochaines années, nous voulons transformer Europol en un « FBI européen » (programme de campagne de Manfred Weber, candidat du PPE en 2019 pour la présidence de la Commission européenne, <https://manfredweber.eu/fr/a-european-fbi-to-fight-terrorism-and-organised-crime/>).

⁸ « Le « FBI européen », ce serpent de mer qui ressort après chaque attentat », *France TV Info*, 22 mars 2016 (https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/histoires-d-info/le-fbi-europeen-ce-serpent-de-mer-qui-ressort-apres-chaque-attentat_1779021.html).

La création d'un FBI européen est déjà le symbole choisi par le Chancelier allemand, Helmut Kohl, le 29 juin 1991 pour initier les discussions sur la création d'une structure en charge de la coopération policière européenne lors de la conférence intergouvernementale (CIG)⁹ du traité de Maastricht¹⁰. Cette proposition n'est pas adoptée en tant que telle par la majorité des chefs d'État et de gouvernement qui la jugent trop ambitieuse pour un secteur d'action publique régalién. En effet, pensée comme une institution consubstantielle de l'État, la police est au cœur du monopole de la violence physique légitime wébérien¹¹ : elle est chargée d'assurer une partie de l'ordre social et du contrôle social externe au nom de la collectivité par la possibilité de l'usage de la force physique¹². Si l'idée d'un FBI européen est grandement diluée, l'impulsion d'Helmut Kohl mène tout de même à un accord politique sur la création d'Europol par ce traité européen. La mise en place de celui-ci, alors appelé office européen de police, est encadrée par deux registres de résistance de la part de la majorité des chefs d'État et de gouvernement. D'une part, ces derniers rejettent la mise en place d'une organisation supranationale à même d'intervenir sur le territoire des États membres. Un FBI européen est appréhendé comme un rival des policiers nationaux et une contrainte pour ces derniers dans la réalisation de leurs missions. Europol ne peut dès lors disposer que de capacités d'action très limitées. D'autre part, il apparaît inconcevable pour certaines délégations nationales que la méthode communautaire¹³ soit appliquée à cette compétence régaliénne car elle est perçue comme préjudiciable à la souveraineté nationale. Europol ne peut donc être créé que sous la forme d'une organisation intergouvernementale.

⁹ D. Bigo, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996, p. 212 ; J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI?*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2003, p. 34.

¹⁰ JO C 191 du 29 juillet 1992, p. 1-112.

¹¹ M. Weber, *Le savant et la politique*, Paris, Plon, 2001.

¹² « La fonction policière apparaît alors comme la fonction dont sont investis certains membres d'un groupe pour, au nom de la collectivité, prévenir et réprimer la violation de certaines des règles qui régissent ce groupe, au besoin par des interventions coercitives faisant appel à l'usage de la force » (J.-L. Loubet del Bayle, *La police : approche socio-politique*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 19).

¹³ La méthode communautaire consiste en l'attribution à la Commission européenne d'un droit d'initiative exclusif, l'octroi d'un statut de co-législateur au Parlement européen, le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, l'interprétation uniforme du droit communautaire par la Cour de justice de l'UE (CJUE). Cette méthode communautaire est généralement opposée à la méthode intergouvernementale caractérisée par un vote à l'unanimité au sein du Conseil, un Parlement européen marginalisé et au mieux simplement consulté ou informé, l'absence de monopole de la Commission en matière d'initiative législative (A. Schout et S. Wolff, « « The Paradox of Lisbon »: Supranationalism-Intergovernmentalism as an Administrative Concept », dans F. Laursen (ed.), *The EU's Lisbon Treaty Institutional Choices and Implementation*, Aldershot ; Burlington, Ashgate, 2012, p. 24).

Malgré ces restrictions intégrées dans le texte fondateur d'Europol, la convention Europol de 1995¹⁴, d'importants changements ont été apportés à cette organisation en vingt ans par ses bases légales successives, une décision de 2009¹⁵, puis un règlement de 2016¹⁶. Du point de vue opérationnel, le champ de compétence et les ressources d'Europol ont été étendus pour lutter contre la criminalité et le terrorisme. Cette transformation pourrait être nuancée par l'impossibilité du personnel de l'agence de porter une arme ou de procéder à des fouilles, des saisies, des arrestations ou des interrogatoires sur le territoire des États membre. Pour autant, plusieurs travaux de sociologie de la police ont pensé le recours à la violence comme l'une des facettes parmi d'autres des activités de police. À ce titre, Jean-Louis Loubet del Bayle souligne que la police n'est pas uniquement un appareil coercitif. Elle constitue également un « appareil idéologique dont l'efficacité relève autant de l'imaginaire que de la mise en œuvre effective de ses moyens »¹⁷. De même, aux yeux de Jean-Pierre Brodeur, le « contrôle policier s'effectue au moins autant par la projection symbolique d'une représentation dissuasive de la police que par le recours effectif à la force physique »¹⁸. L'absence de pouvoirs exécutifs confiés aux agents d'Europol ne doit dans ce sens pas occulter les changements opérationnels substantiels de ce dernier depuis 1995.

Du point de vue organisationnel, Europol est devenu une agence de l'UE en 2009, conduisant à un rôle renforcé des institutions supranationales, grandement absentes de sa gouvernance sous sa forme d'organisation intergouvernementale¹⁹. Cependant, Europol reste soumis à un fonctionnement distinct de celui de la plupart des autres agences de l'UE. Les États membres disposent de prérogatives bien plus importantes dans le contrôle d'Europol, au détriment de la Commission européenne et du Parlement européen.

Cette trajectoire institutionnelle spécifique, qui semble se rapprocher dans une certaine mesure du projet initial de FBI européen du Chancelier Kohl rejeté au début des années 1990,

¹⁴ Acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol), JO C 316 du 27 novembre 1995, p. 1-33.

¹⁵ Décision du Conseil 2009/371/JAI du 6 avril 2009 établissant l'Office européen de police, JO L 121 du 15 mai 2009, p. 37-66.

¹⁶ Règlement 2016/794/JAI du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JO L 135/53 du 24 mai 2016, p. 53-114.

¹⁷ J.-L. Loubet del Bayle, *La police, op. cit.*, p. 83-84.

¹⁸ J.-P. Brodeur, « La police : mythes et réalités », *Criminologie*, 1984, 17, 1, p. 27.

¹⁹ À cet égard, nous précisons à ce stade que nous utilisons l'appellation d'agence pour Europol dans cette thèse même sous sa forme d'organisation intergouvernementale dans un souci de confort de lecture et d'allègement du texte.

constitue un *puzzle* empirique soulevant deux interrogations principales : comment comprendre la création et les mutations opérationnelles et organisationnelles d'Europol, agence de l'UE agissant dans un secteur d'action publique régalién ? Jusqu'à quel point traduisent-elles une supranationalisation d'Europol en tant qu'agence européenne surplombant les polices nationales et contrôlée par les institutions européennes ?

Certains travaux consacrés aux évolutions d'Europol ont tenté d'apporter une réponse à ces deux questions en s'appuyant sur une logique fonctionnaliste. D'une part, cette dernière a été appliquée par des chercheurs à l'environnement sécuritaire d'Europol dont le renforcement des modalités opérationnelles est interprété comme le résultat naturel de l'internationalisation de la criminalité²⁰. D'autre part, certains auteurs ont inséré les modifications organisationnelles d'Europol, plus précisément le rôle croissant des institutions supranationales, dans une dynamique quasi-automatique de *spill-over* de l'intégration européenne, c'est-à-dire de débordement d'un secteur sur l'autre²¹. Or, ces approches fonctionnalistes posent deux ensembles de difficultés. Premièrement, en étant concentrées uniquement sur les changements de la sécurité ou de l'Europe, ces publications éclairent une partie seulement des mutations d'Europol, devant être saisies à la croisée de ces deux univers. Deuxièmement, les approches fonctionnalistes suggèrent des processus mécaniques, évacuent le rôle des acteurs et leurs interactions, qu'ils soient situés dans des arènes nationales ou européennes, techniques, politiques ou bureaucratiques. D'ailleurs, cette désincarnation nous amène également, comme nous le justifions plus précisément par la suite, à nous éloigner du modèle rationaliste principal-agent qui domine l'étude des agences, y compris de l'UE. En effet, ces différents travaux ne nous semblent pas à même pas de répondre aux problèmes empiriques soulevés *supra*, de saisir les dynamiques, mais aussi les ralentissements ou blocages dans la trajectoire d'Europol, par exemple sa nature hybride ou son absence de pouvoirs exécutifs.

Pour pallier ces difficultés, nous privilégions une analyse de l'autonomie d'Europol. Issue de la sociologie des organisations, l'autonomie peut être brièvement définie comme la capacité

²⁰ Par exemple, C. Chevallier-Govers, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999 ; F. J. Carrera Hernández, *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol*, Madrid, Colex, 2003.

²¹ J. Monar, « The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs », *Journal of Common Market Studies*, 2001, 39, 4, p. 747-764 ; J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, *op. cit.*

d'action dont bénéficie un acteur ou une organisation pour gérer ses propres affaires²². Ce concept permet de mobiliser une approche sociologique et de mettre en valeur les acteurs participant aux évolutions d'Europol, leurs représentations, ressources, pratiques. À ce titre, d'une part, les travaux sur l'autonomie opèrent une distinction entre la dimension formelle de l'autonomie – celle prévue par sa base légale – et réelle – la traduction concrète de ce texte en lien avec la littérature sur la mise en œuvre. De la sorte, les chercheurs sont en capacité d'étudier plus précisément le processus décisionnel à l'œuvre quand est adoptée la base légale d'une agence et d'expliquer par ce biais à la fois les mutations supranationales de celle-ci mais aussi les résistances à leur rencontre. De plus, l'attention portée à l'autonomie réelle permet de comprendre pourquoi l'entrée en vigueur de dispositions formelles n'a pas nécessairement les effets prévus, comment celles-ci peuvent être par exemple intensifiées, amoindries ou transformées.

D'autre part, nous proposons de compléter cette distinction analytique par une différenciation additionnelle de la trajectoire institutionnelle d'une agence. Nous postulons que les facettes opérationnelles et organisationnelles de l'autonomie d'une agence impliquent des acteurs et dynamiques potentiellement distincts dans le processus décisionnel et la mise en œuvre. De la sorte, tout en tenant compte des interactions potentielles entre ces dimensions opérationnelles et organisationnelles, nous pouvons penser l'agence et son autonomie autrement que comme un bloc monolithique.

Le couplage entre ces deux binômes classiques de l'analyse de l'action publique mène dès lors à quatre dimensions permettant de saisir cette « Europe au concret »²³ et d'apporter plus de finesse dans les évolutions d'Europol qui sont marquées par une pluralité d'acteurs : l'autonomie opérationnelle formelle ; l'autonomie organisationnelle formelle ; l'autonomie opérationnelle réelle ; l'autonomie opérationnelle formelle. Par ce biais, nous pouvons formuler plus précisément notre double question de recherche afin d'englober l'ensemble de nos interrogations empiriques : comment expliquer la création et les évolutions de l'autonomie formelle d'Europol menant à un renforcement de ses capacités d'action opérationnelles et à une gouvernance plus supranationale ?

²² D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 2001, p. 14 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development*, Delft, Eburon, 2009, p. 29 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability: The European Police Office as a « Living Institution » », *Journal of European Public Policy*, 2011, 18, 6, p. 850 ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations » dans A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Cham, Springer International Publishing, 2016, p. 2.

²³ Nous paraphrasons ici J.-G. Padioleau, *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 1982.

En tenant compte des possibles différences entre les dispositions d'un texte et sa mise en œuvre, de quel degré d'autonomie réelle Europol dispose-t-il et par rapport à quels acteurs ?

En définitive, cette thèse de doctorat entend puiser pour partie dans les travaux de sociologie des organisations et surtout dans les publications de sociologie de l'action publique européenne afin de proposer de nouvelles pistes stimulantes plus compréhensives pour étoffer la littérature sur les agences de l'UE. Cette démarche est initialement développée pour comprendre une agence précise, Europol, dont la trajectoire institutionnelle spécifique ne parvient pas à être éclairée par les recherches déjà produites. Pour autant, nous postulons que cette particularité n'entrave pas toute montée en généralité et application de notre proposition analytique à d'autres agences. De manière encore plus large, cette thèse vise à enrichir les connaissances existantes sur les processus d'eupéanisation et d'intégration européenne en s'appuyant sur un domaine régalien, potentiellement objet de dynamiques spécifiques.

Pour expliquer et préciser notre cadre analytique, cette introduction générale revient à présent sur la littérature existante. Nous nous intéressons en particulier aux travaux sur l'autonomie des agences qui revêtent un intérêt spécifique à nos yeux, celui de questionner le modèle principal-agent, fréquemment mobilisé pour observer les agences, (section 1). Cette revue de littérature nous conduit à formuler trois hypothèses pour notre travail de thèse afin de répondre à notre double question de recherche (section 2). Cette introduction se poursuit avec la justification de notre méthodologie (section 3) et se termine avec la présentation du plan de cette thèse (section 4).

Section 1. Un objet de recherche au croisement de plusieurs littératures

À l'instar de toute recherche, notre étude de la trajectoire institutionnelle d'Europol ne part pas d'une feuille blanche. Nous nous situons donc premièrement par rapport à la littérature existante sur l'objet de notre thèse (A). Nous explicitons notre choix d'observer les mutations d'Europol dans une perspective de normalisation des études sur la sécurité intérieure et sur l'UE en mobilisant la littérature sur les agences. Cependant, celle-ci reste dominée par le modèle principal-agent (P-A), fondé sur une explication rationaliste (B), qui ne nous paraît pas pleine-

ment satisfaisant. Cette observation nous conduit à nous intéresser plutôt aux travaux sur l'autonomie des agences (C). Ces publications offrent à nos yeux de nouvelles perspectives de recherche, devant toutefois être enrichies par une prise en compte des acteurs et de leurs représentations sociales. La proposition analytique de cette thèse vise dès lors à mieux comprendre plusieurs processus centraux enchevêtrés concernant les agences de l'UE : leur création, la détermination de leur autonomie formelle et leur autonomie *de facto* (D).

A. Des évolutions au carrefour de l'environnement sécuritaire et européen

Un nombre limité de travaux académiques est consacré aux transformations d'Europol de sa création à aujourd'hui et peu de chercheurs se sont spécialisés sur cette agence. Cette situation est interprétée par Elena Madalina Busuioc, Deirdre Curtin et Martijn Groenleer comme potentiellement liée à la « nature très sensible de ses tâches »²⁴, compliquant toute recherche. Cette faiblesse numérique ne doit pas néanmoins masquer les apports des auteurs qui nous ont précédée au sein desquels nous pouvons distinguer différentes focales.

Très brièvement, nous pouvons citer plusieurs publications provenant de personnes ayant occupé des postes en lien avec Europol²⁵ sur lesquelles nous ne nous attardons pas ici en raison de leur nature généralement descriptive. Elles ne peuvent pour autant pas être ignorées et ont le mérite de révéler les représentations de certains membres d'Europol, en particulier quant à l'avenir de l'agence. De même, nous ne détaillons pas ici les travaux juridiques sur les transformations des bases légales de cette agence ou du moins de certaines des dispositions²⁶. Si ces

²⁴ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability: The European Police Office as a « Living Institution » », *Journal of European Public Policy*, 2011, 18, 6, p. 849.

²⁵ Nous pouvons citer le cas de Jürgen Storbeck, directeur d'Europol (« The European Union and Enlargement: Challenge and Opportunity for Europol in the Fight Against International Crime », *European Foreign Affairs Review*, 2003, 8, 3, p. 283-288), d'Alfredo Nunzi, membre du secrétariat du conseil d'administration de l'agence (« European Police Office », *Revue internationale de droit pénal*, 2007, 77, 1, p. 285-292) ; de Willy Bruggeman, ancien directeur adjoint d'Europol (« What Are the Options for Improving Democratic Control of Europol and for Proving it with Adequate Operational Capabilities? », *Studia Diplomatica*, 2006, 59, 1, p. 163-181 ; avec M. Den Boer, « Shifting Gear : Europol in the Contemporary Policing Era », *Politique européenne*, 2007, 23, 3, p. 77-91 ; avec R. Toxopeus, « Europol and The External Dimension of The EU's Justice and Home Affairs Policy » dans Jaap de Zwaan, Edwin Bakker et Sico van der Meer (eds.), *Challenges in a Changing World*, La Haye, T. M. C. Asser Press, 2009, p. 163-177) ; ou encore de Patrick Zanders, représentant belge au conseil d'administration de l'agence (avec R. Genson, « Le développement de la coopération policière dans l'Union européenne - Quel avenir pour Europol ? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2007, 504, p. 5-13).

²⁶ Par exemple, N. Dorn, « The End of Organised Crime in the European Union », Rochester, Social Science Research Network Scholarly Paper ID 1289558, 2008 ; A. De Moor et G. Vermeulen, « Europol, quoi de neuf ? Une approche critique de la décision Europol », *Revue internationale de droit pénal*, 2011, 82, 1, p. 157-187 ; C. Blasi Casagran, « The New Europol Legal Framework: Implications for EU Exchanges of Information in the Field

recherches sont riches d'enseignements pour comprendre des points particuliers des négociations des textes fondateurs d'Europol, elles restent généralement peu fondées empiriquement et ne permettent pas de saisir les mutations plus générales de l'agence.

Nous valorisons en revanche certaines publications liées aux niveaux meso et micro de la coopération policière européenne. C'est le cas de certaines recherches inscrivant la création d'Europol dans les changements de la police et le développement progressif de la coopération policière internationale sur un temps long. Elles mettent de la sorte en lumière la formation de certaines enceintes de socialisation, permettant une maturation de l'idée d'Europol et l'acquisition de ressources et savoir-faire spécifiques par un groupe restreint de policiers multi-positionnés dont le projet aurait ensuite été récupéré par Helmut Kohl²⁷. D'autres travaux très intéressants ont trait aux activités opérationnelles d'Europol et à ses relations avec les services de police des États membres. Ceux-ci tendent à démontrer la résistance des policiers à cette dimension européenne, en dépit des outils et services mis en place par le biais d'Europol pour soutenir les enquêtes nationales²⁸. C'est en particulier le cas dans la lutte contre le terrorisme. Ce dernier est généralement conçu comme l'enjeu sécuritaire au cœur de la souveraineté nationale²⁹. Ces chercheurs apportent de la sorte des éléments empiriques sur les pratiques et représentations des acteurs policiers et des savoirs opérationnels développés par l'agence.

of Law Enforcement » dans M. O'Neill et Ken Swinton (eds.), *Challenges and Critiques of the EU Internal Security Strategy: Rights, Power and Security*, Cambridge, Cambridge Scholars, 2017, p. 149-169 ; V. Kreiling, « A Watchdog over Europe's Policemen: The New Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol », Policy Paper 197, Berlin, Jacques Delors Institut, 2017 ; I. Cooper, « A New Form of Democratic Oversight in the EU: The Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol », *Perspectives on Federalism*, 2018, 10, 3, p. 184-213.

²⁷ Entre autres, D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; F. Lemieux et N. Gerspacher, « A Market-Oriented Explanation of the Expansion of the Role of Europol, Filling the Demand for Criminal Intelligence through Entrepreneurial Initiatives » dans F. Lemieux (ed.), *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Cullompton, Willan Publishing, 2010, p. 63-81.

²⁸ De manière non exhaustive, S. Rozée, C. Kaunert et S. Léonard, « Is Europol a Comprehensive Policing Actor? », *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 14, 3, p. 372-387 ; E. M. Busuioc, « Friend or Foe? Inter-Agency Cooperation, Organizational Reputation and Turf », *Public Administration*, 2016, 94, 1, p. 40-56 ; V. Mitsilegas et F. Giuffrida, *The Role of EU Agencies in Fighting Transnational Environmental Crime: New Challenges for Eurojust and Europol*, Leiden ; Boston, Brill (collection « Brill Research Perspectives »), 2017.

²⁹ M. Deflem, « Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective », *Justice Quarterly*, 2006, 23, 3, p. 336-359 ; O. Bureš, « Europol's Fledgling Counterterrorism Role », *Terrorism and Political Violence*, 2008, 20, 4, p. 498-517 ; B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation – The Case of Europol », *Intelligence and National Security*, 2010, 25, 4, p. 500-520 ; C. Kaunert, « Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension », *Studies in Conflict & Terrorism*, 2010, 33, 7, p. 652-671 ; O. Bureš, « Intelligence Sharing and the Fight against Terrorism in the EU: Lessons Learned from Europol », *European View*, 2016, 15, 1, p. 57-66 ; E. Ilbiz, C. Kaunert et D. Anagnostakis, « The Counterterrorism Agreements of Europol with Third Countries: Data Protection and Power Asymmetry », *Terrorism and Political Violence*, 2017, 29, 6, p. 967-984 ; J. Jansson, « Building Resilience,

Nous nous appuyons moins, ou de manière plus ponctuelle, sur les recherches qui, à l'instar de l'état de la littérature sur les objets « justice et affaires intérieures » (JAI)³⁰, sont réalisées par une partie de la communauté scientifique, strictement spécialisée dans l'objet « police ». Celles-ci tendent ainsi à n'étudier l'UE et Europol que comme une étude de cas du développement de la police³¹. De même, si les études critiques de sécurité peuvent apporter de nombreuses informations et réflexions stimulantes, leur appréhension des enjeux de sécurité intérieure comme soumis à des dynamiques particulières dans un contexte de sécurisation de la politique et de la société entrave toute montée en généralité³². Nous pensons donc nécessaire de prendre en compte les spécificités de l'environnement professionnel d'Europol. Toutefois, nous considérons la police comme une profession et la sécurité intérieure comme un secteur d'action publique pouvant être analysés avec les mêmes outils que les autres professions et domaines. Les travaux sur la sociologie de la police constituent à ce titre une ressource importante de notre thèse, puisqu'ils offrent des éclairages sur une partie de l'environnement d'Europol, mais ne suffisent pas à expliquer les évolutions de cette agence. Notre ambition est de montrer l'imbrication entre des processus propres au monde policier et aux arènes politiques et nous plaçons à ce titre pour une normalisation des enjeux de sécurité dans ce cadre.

De surcroît, un certain nombre de chercheurs s'inscrivant dans le champ des études européennes a pris Europol, et plus largement le domaine JAI, comme un cas d'étude de l'intégration européenne³³. À la différence des auteurs précédents, ceux-ci ne se sont intéressés qu'à la

Demolishing Accountability? The Role of Europol in Counter-Terrorism », *Policing and Society*, 2018, 28, 4, p. 432-447.

³⁰ F. Trauner et A. Ripoll Servent, « Justice and Home Affairs Research: Introducing the State of Art and Avenues for Further Research » dans A. Ripoll Servent et F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 4.

³¹ C'est par exemple le cas d'un certain nombre d'ouvrages rassemblant un ensemble de contributions sur la police et traitant de manière très rapide d'Europol comme l'une des mutations parmi d'autres de la police. Cf. N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing » dans T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Cullompton, Willan Publishing, 2003, p. 111-132 ; F. Lemieux, « The Nature and Structure of International Police Cooperation : An Introduction » dans F. Lemieux (ed.), *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Cullompton, Willan Publishing, 2010, p. 1-24 ; L. Guille, « Police and Judicial Cooperation in Europe : Bilateral versus Multilateral Cooperation » dans F. Lemieux (ed.), *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Cullompton, Willan Publishing, 2010, p. 25-41 ; F. Jobard et J. de Maillard, *Sociologie de la police : politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, 2015.

³² Sans que les auteurs ne s'en revendiquent clairement et que ce courant soit véritablement défini, ces travaux cherchent principalement à « déconstruire les discours et les pratiques de sécurité » (D. Simonneau, « Regard critique sur le label « études critiques de sécurité » », *Études internationales*, 2015, 46, 2-3, p. 160). Par exemple, D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; D. Bigo et al., « Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies » dans D. Bigo (ed.), *The Field of the EU Internal Security Agencies*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 5-66.

³³ F. Trauner et A. Ripoll Servent, « Justice and Home Affairs Research », art. cit., p. 4.

gouvernance de ce secteur, généralement au prisme des débats entre néofonctionnalisme³⁴ et intergouvernementalisme³⁵. Ces deux méta théories, issues des relations internationales, se contredisent sur leurs postulats centraux, en premier chef le rôle des États membres et des institutions européennes dans le processus d'intégration européenne, et en arrivent à des conclusions très différentes sur un même objet. Or, ces discussions se résument à une sorte de dialectique autour d'un même verre que certains chercheurs perçoivent à moitié vide et d'autres à moitié plein. En effet, les premiers ont cherché à démontrer que le renforcement des institutions européennes dans la gouvernance d'Europol était lié à un *spill-over* mécanique, amené à se poursuivre et à supprimer toute dérogation intergouvernementale³⁶. Au contraire, les tenants de l'intergouvernementalisme ont pensé la coopération policière, et le domaine JAI de manière plus générale, comme un « cas par excellence »³⁷ d'illustration de leurs hypothèses. Pour saisir les verrous intergouvernementaux persistants dans ce secteur d'action publique et les nombreuses dérogations à la méthode communautaire, ces auteurs ont mis en exergue la résilience et résistance des États membres dans le processus d'intégration européenne³⁸.

Si cette opposition « binaire »³⁹ entre fonctionnalisme et intergouvernementalisme est devenue moins structurante de cette littérature, elle n'en a pas moins poussé de nombreux chercheurs à proposer une normalisation des études européennes⁴⁰ dans laquelle nous nous inscrivons. L'objectif de ces travaux est ainsi de s'extraire d'un débat, pensé au mieux par certains

³⁴ Les travaux d'E. B. Haas (*The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950 - 1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958) ont été renouvelés par ceux d'A. Stone Sweet, W. Sandholtz et N. Fligstein (eds.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

³⁵ Initié par les travaux de S. Hoffmann (« Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-state and the Case of Western Europe », *Daedalus*, 1966, 95, 3, p. 862-915), il a été actualisé par l'intergouvernementalisme libéral d'A. Moravcsik (« A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation », *International Organization*, 1999, 53, 2, p. 267-306), puis par le *New Intergovernmentalism* de C. J. Bickerton, D. Hodson et U. Puetter (« The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era », *Journal of Common Market Studies*, 2015, 53, 4, p. 703-722 ; cf. aussi U. Puetter, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press, 2004).

³⁶ J. Monar, « The Dynamics of Justice and Home Affairs », art. cit. ; J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, op. cit. ; J. D. Occhipinti, « Still Moving Toward a European FBI? Re-Examining the Politics of EU Police Cooperation », *Intelligence and National Security*, 2015, 30, 2-3, p. 234-258.

³⁷ S. Wolff, « Integrating in Justice and Home Affairs: A Case of New Intergovernmentalism Par Excellence? » dans Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson et Uwe Puetter (eds.), *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 129-145.

³⁸ U. Puetter, *The European Council and the Council*, op. cit., p. 16-19 ; C. J. Bickerton, D. Hodson et U. Puetter, « The New Intergovernmentalism », art. cit., p. 703.

³⁹ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, deuxième édition, Paris, LGDJ - Lextenso Éditions, 2010, p. 18.

⁴⁰ M. Rhinard, « Public Policy Approaches and the Study of European Union Justice and Home Affairs » dans A. Ripoll Servent et F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, p. 41-42.

comme « stérile »⁴¹ entre des théories qui ne s'intéresseraient en réalité pas aux mêmes objets ni aux mêmes temporalités.

En outre, la normalisation des recherches sur l'UE se distingue de la quête commune des fonctionnalistes et des intergouvernementalistes de production d'une série de pistes explicatives, devant s'appliquer de manière uniforme et permettre de saisir l'ensemble des dimensions et phénomènes de l'intégration européenne⁴². Cette démarche se heurte de prime abord à la diversité sectorielle de la construction européenne. De plus, en se focalisant sur pourquoi les États coopèrent, cette théorisation à l'extrême ne permettrait pas d'éclairer ce qu'il résulte de cette coopération, ni les différents facteurs influençant le processus de fabrication des politiques publiques⁴³. Cette perspective de normalisation est dès lors parfaitement résumée par Sabine Saurugger : « Il ne s'agit pas de s'interroger sur le développement de pouvoirs supranationaux et sur ceux qui restent encore au niveau des États membres, mais d'analyser les processus complexes qui sont au cœur de cette intégration [...] [pour] une meilleure compréhension du système politique et social communautaire »⁴⁴.

Cette compréhension pourrait être apportée par la boîte à outils de l'analyse des politiques publiques. Cette dernière vise à expliquer comment et à quelles fins une politique publique a été élaborée et comment elle a été mise en œuvre⁴⁵. Son objectif n'est pas uniquement de comprendre les décisions prises, mais aussi celles qui n'ont pas été adoptées, en mettant en exergue les logiques d'action et logiques de sens liées à la diversité d'acteurs en présence⁴⁶. La normalisation des études européennes ne signifie pas pour autant que l'UE est pensée comme une forme de gouvernement similaire à ce qu'il existe au sein des États. Elle suppose surtout que l'UE est un lieu de production des politiques publiques, doté de certaines spécificités politiques et institutionnelles, liées en particulier à sa nature multi-niveaux⁴⁷, pouvant être étudiées avec

⁴¹ A. Mégie, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », *Cultures & conflits*, 2006, 62, p. 6.

⁴² S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009, p. 161. Sabine Saurugger cite notamment les propos d'Andy Smith et de Christian Lequesne selon lesquels : « bien entendu, la modélisation abstraite a un rôle heuristique en science politique, mais elle ne peut en aucun cas devenir une raison d'être dans la mesure où le politique comme la politique ne se résume jamais à des typologies d'acteurs ou de jeux » (C. Lequesne et A. Smith, « Interpréter l'Europe : éléments pour une relance théorique », *Cultures & conflits*, 1997, 28, p. 171).

⁴³ M. Rhinard, « Public Policy Approaches and the Study of European Union Justice and Home Affairs », art. cit., p. 42 ; S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, op. cit., p. 35-155.

⁴⁴ S. Saurugger, « Une sociologie de l'intégration européenne ? », *Politique européenne*, 2008, 25, 2, p. 8-9.

⁴⁵ P. Muller et Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 10-11.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 15-23.

⁴⁷ P. Hassenteufel et Y. Surel, « Des politiques publiques comme les autres ? » : construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 2000, 1, 1, p. 14.

les mêmes outils et analyses que ceux appliqués à l'action publique domestique⁴⁸. C'est dans ce cadre que s'inscrivent de nombreux travaux sur les agences de l'UE. Ils représentent une seconde porte d'entrée pour saisir les évolutions d'Europol, pas uniquement comme une structure policière ou comme un cas d'étude des méta théories de l'UE, mais en tant qu'agence de l'UE chargée d'une mission spécifique, celle de la coopération policière européenne.

B. La portée explicative limitée du modèle principal-agent

Le modèle P-A s'inscrit dans la démarche de normalisation des études de l'UE que nous adoptons et est prépondérant dans les études sur les agences. Nous ne pouvons donc faire l'impasse sur une présentation brève (1) et sur ses adaptations pour les agences de l'UE (2) afin d'expliquer pourquoi nous nous en éloignons dans la suite de cette thèse.

B. 1. Le modèle principal-agent dominant les études sur les agences

Les agences peuvent être définies de manière générale comme des « autorités ou corps administratifs opérant en-dehors de l'administration centrale »⁴⁹. Objets d'une littérature prolifique, en particulier aux États-Unis, deux interrogations principales ont été posées par les chercheurs sur ces questions : pourquoi une agence est créée et comment interagit-elle avec son environnement ? Les travaux répondant à cette question ont été dominés par le modèle P-A. Élaboré à partir des théories de l'économie industrielle, il repose sur une approche rationaliste selon laquelle les acteurs essaient de maximiser leur profit et agissent selon un calcul en termes de coûts et de bénéfices⁵⁰. De ce fait, ce modèle vise à saisir les enjeux et difficultés se posant

⁴⁸ *Ibid.* ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne*, 2008, 25, 2, p. 161-192 ; A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, *op. cit.*

⁴⁹ A. Kreher, « Agencies in the European Community - A Step Towards Administrative Integration in Europe », *Journal of European Public Policy*, 1997, 4, 2, p. 225.

⁵⁰ Pour une présentation de ce modèle, cf. par exemple M. A. Pollack, « Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community », *International Organization*, 1997, 51, 1, p. 99-134 ; H. Kassim et A. Menon, « The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled? », *Journal of European Public Policy*, 2003, 10, 1, p. 121-139 ; M. Egeberg, M. Martens et J. Trondal, « Building Executive Power at the European Level: On the Role of European Union Agencies » dans E. M. Busuioac, M. Groenleer et J. Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester : New York, Manchester University Press, 2012, p. 29 ; R. Dehousse, « The Politics of Delegation in the European Union », *Les cahiers européens de Sciences Po*, 2013, 4. Un état de la littérature récent sur cette question est réalisé dans T. Delreux et J. Adriaensen, « Introduction. Use and Limitations of the Principal-Agent Model in Studying the European Union » dans Tom Delreux et Johan Adriaensen (eds.), *The Principal-Agent Model and the European Union*, Cham, Springer International Publishing, 2017, p. 1-34.

dans toute relation de contrat. Il a par la suite été adopté par les chercheurs américains s'intéressant aux relations entre les agences administratives et le Congrès.

Dans ce modèle, la création d'une agence est liée à un processus de délégation, ou de transfert, de pouvoirs du principal vers un agent qui les exerce sous la responsabilité du premier⁵¹. La mise en place d'une agence est déterminée par les préférences d'un principal, confronté à des besoins presque objectifs, techniques, scientifiques et de régulation des sociétés modernes. Selon cette logique fonctionnaliste, une agence est créée pour résoudre des problèmes d'action collective et sa nature est définie par la fonction qu'elle doit remplir. Par conséquent, sa base légale, l'équivalent d'un contrat, est rédigée de façon à ce qu'elle exécute son mandat de manière conforme aux préférences de son principal. En effet, le problème essentiel de ce processus de délégation identifié par ces travaux P-A est la poursuite inéluctable par l'agent de ses propres préférences, potentiellement distinctes de celles de son principal, grâce à l'asymétrie d'information en sa faveur. Afin d'éviter ce *bureaucratic drift* coûteux pour lui, le principal doit trouver un juste équilibre dans les mécanismes de contrôle sur l'agence prévus par la base légale et mis en œuvre, tout en permettant à l'agence d'exercer ses activités.

B. 2. L'adaptation du modèle principal-agent aux agences de l'UE

La prolifération d'agences de l'UE, définies comme des « entités juridiques créés dans le but d'exécuter des tâches spécifiques dans le cadre de la législation de l'Union européenne »⁵², a suscité des questionnements similaires à ceux existant pour les agences domestiques. Pour y répondre, de nombreux travaux ont repris le modèle P-A, pensé comme éclairant les comportements des agents et des principaux, en particulier dans un système institutionnel complexe

⁵¹ A. Ott, E. Vos et F. Coman-Kund, « EU Agencies and their International Mandate: A New Category of Global Actors? », *CLEER Working Papers*, 2013, 7, p. 19. Plus précisément, la délégation peut être conçue comme une décision autoritaire, formalisée comme une question de droit public qui transfère l'autorité de prise de décision des organes représentatifs établis (élus directement ou nommés par les politiques élus) à une institution publique non majoritaire, financée par des fonds publics et remplissant une fonction publique, mais relativement indépendante des politiques élus (D. Curtin, « Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability » dans Damien Geradin, Rodolphe Muñoz et Nicolas Petit (eds.), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham ; Northampton, Edward Elgar, 2005, p. 92).

⁵² Site officiel de la Commission européenne (http://europa.eu/about-eu/agencies/index_fr.html).

comme celui de l'UE⁵³. Nonobstant, ces chercheurs ont proposé plusieurs adaptations de ces interactions entre le principal et l'agent pour tenir compte de la spécificité des agences de l'UE.

La première différence entre les niveaux domestique et européen est liée à la nature du processus de délégation. Dans le cas des agences décentralisées de l'UE⁵⁴, celui-ci est opéré de manière verticale dans la mesure où les pouvoirs qui leur ont été délégués appartenaient aux États membres⁵⁵. Une adaptation des facteurs principaux expliquant ce processus de délégation a dès lors été perceptible dans les travaux sur les agences de l'UE qui en ont retenu quatre principaux⁵⁶ : l'offre d'une expertise spécifique pour renforcer l'efficacité de la prise de décision européenne ; le recentrage de la Commission européenne sur ses tâches politiques et stratégiques et non plus sur la production de connaissances techniques ; la diminution des coûts de transaction entre les États membres, en permettant un échange politique efficace et en assurant

⁵³ Entre autres, M. A. Pollack, « Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community », art. cit. ; J. Tallberg, « The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence », *Journal of Common Market Studies*, 2000, 38, 5, p. 843-864 ; H. Kassim et A. Menon, « The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union », art. cit., p. 126 ; R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model », *West European Politics*, 2008, 31, 4, p. 789-805 ; T. Delreux et J. Adriaensen, « Introduction », art. cit.

⁵⁴ Une différenciation est généralement opérée entre les agences exécutives et les agences décentralisées de l'UE. Les premières sont créées par le même cadre légal (le règlement communautaire 58/2003 Règlement 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires, JO L 11 du 16 janvier 2003, p. 1-9), seraient chargées de gérer les programmes communautaires, de remplir des tâches purement techniques, ne disposeraient pas de pouvoirs discrétionnaires et auraient un mandat et une durée de vie limités. À ce titre, elles feraient davantage office de sous-traitants du service public européen, plus particulièrement de la Commission européenne qu'elles soutiennent et qui joue un rôle clé dans leur création ou organisation (D. Geradin et N. Petit, « The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform », *Jean Monnet Working Paper*, 01/04, 2004, p. 45). De ce fait, ces agences sont situées à Bruxelles ou Luxembourg, où sont localisés les services de la Commission. Les sièges des agences décentralisées, par contre, sont répartis dans toute l'Europe. Celles-ci sont chargées de tâches techniques, scientifiques, d'encadrement pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communautaires et la coopération entre l'Union et les autorités nationales. Cependant, ces agences sont très variées du point de vue de leur domaine d'action, de leur base légale, de leur taille, de leur composition, de leur fonctionnement et aucune définition ne peut véritablement les englober dans leur totalité. Par conséquent, d'autres essais de classification ont été menés par la Commission européenne, (communication de la Commission européenne « L'encadrement des agences européennes de régulation », COM (2002) 718 final du 11 décembre 2002, p. 4 ; communication de la Commission européenne « Projet d'accord interinstitutionnel sur le cadre opératoire des agences européennes de régulation » COM (2005) 59 final du 25 février 2005, p. 4-5 ; communication de la Commission « Agences européennes – orientations pour l'avenir », COM (2008) 135 final du 11 mars 2008, p. 7) et par certains chercheurs (P. Craig, *EU Administrative Law*, deuxième édition, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2006, p. 154-160 ; S. Andoura et P. Timmerman, « Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited », *EPIN Working Paper* 19, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2008).

⁵⁵ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit., p. 793.

⁵⁶ D'autres facteurs sont parfois avancés dans les travaux fonctionnalistes, mais sont des formes de déclinaison de ces quatre processus comme la volonté de donner plus de visibilité, de présence concrète auprès des citoyens européens à l'UE avec la répartition des sièges des agences décentralisées dans les différents États membres ; ou encore la possibilité de montrer l'action européenne de manière plus nette en cas de crise avec une place essentielle accordée à la contingence dans la dynamique de création des agences :

la crédibilité d'une décision du fait de l'indépendance politique de ces agences ; la possibilité des professionnels de la politique de rejeter la responsabilité des décisions impopulaires ou risquées sur ces entités⁵⁷.

En outre, à la différence du modèle P-A appliqué au niveau national, les agences de l'UE disposeraient de multiples principaux⁵⁸. Par conséquent, certains travaux ont montré que la complexité du système politique et institutionnel européen devait être prise en compte dans la création d'agences de l'UE. Dans ce sens, la délégation de pouvoirs à une agence est perçue comme le résultat d'un compromis institutionnel entre les préférences des plusieurs principaux politiques : les États membres par l'intermédiaire du Conseil, la Commission et le Parlement européen doivent s'accorder pour créer un nouveau corps en fonction de leurs intérêts et préférences propres⁵⁹. Ainsi, selon R. Daniel Kelemen, les agences « traduisent et répercutent les tensions inhérentes au système général de l'Union »⁶⁰. Cette nature multi-principaux implique également que les chercheurs mobilisant le modèle P-A identifient, outre le *bureaucratic drift* et des contrôles mis en place pour s'assurer que les préférences des agents ne s'éloignent pas de celles de leur principal, les risques de *political drift* d'un agent. Dans le cas des agences de l'UE, les contrôles viseraient donc également à éviter qu'un principal prenne le dessus sur les autres et affirme ses propres préférences au détriment de celles des autres⁶¹.

⁵⁷ M. Fiorina, « Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? », *Public Choice*, 1982, 39, 1, p. 33-66 ; G. Majone, « The New European Agencies: Regulation by Information », *Journal of European Public Policy*, 1997, 4, 2, p. 262-27 ; G. Majone et M. Everson, « Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control » dans O. De Schutter, Notis Lebessis et J. Pateron (eds.), *Governance in the European Union*, « Cahiers » of the Forward Studies Unit, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001 ; S. Krapohl, « Credible Commitment in non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs », *European Law Journal*, 2004, 10, 5, p. 518-538 ; P. Magnette, « The Politics of Regulation in the European Union », dans D. Geradin, R. Muñoz et N. Petit (eds.), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham ; Northampton, Edward Elgar, 2005, p. 3-22. ; S. Andoura et P. Timmerman, « Governance of the EU », art. cit. ; A. Schout, « Changing the EU's Institutional Landscape? The Added Value of an Agency » dans E. M. Busuioc, M. Groenleer et J. Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union*, op. cit., p. 63-83 ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », art. cit., p. 9.

⁵⁸ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit.

⁵⁹ E. Chiti, « Existe-t-il un modèle d'agence de l'Union européenne ? » dans J. Molinier (ed.), *Les agences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 58.

⁶⁰ R. D. Kelemen, « The Politics of « Eurocratic » Structure and the New European Agencies », *West European Politics*, 2002, 25, 4, p. 93-118 ; S. Krapohl, « Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies », art. cit. ; R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit. ; H. Jorry, « Une agence originale de l'Union : l'agence FRONTEx » dans J. Molinier (ed.), *Les agences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 171-202 ; A. Musa, « Reforming the European Union Agency Governance: More Control, Greater Accountability », *Croatian and Comparative Public Administration*, 2014, 14, 2, p. 317-353.

⁶¹ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit., p. 796.

En dépit des efforts louables des travaux précédents pour adapter le modèle P-A à l'UE, plusieurs chercheurs, notamment ceux mobilisant le concept d'autonomie, ont démontré sa portée explicative limitée quant aux évolutions des agences qui demeurent désincarnées.

C. Les pistes stimulantes des travaux sur l'autonomie des agences de l'UE

Bien qu'elles en aient parfois conservé le vocabulaire et l'idée de préférences⁶², les recherches sur l'autonomie ont apporté des nuances importantes au modèle P-A, voire ont remis en question certains de ses postulats. S'inscrivant également dans une perspective de normalisation des études sur l'UE, ces travaux définissent l'autonomie comme la capacité d'un acteur de gérer ses propres affaires, de disposer d'une certaine marge de manœuvre dans ses actions et décisions⁶³. À cette fin, il ne devrait pas être lié par les acteurs qui normalement disposent de l'autorité pour le contraindre et qui peuvent avoir des représentations pourtant initialement distinctes⁶⁴. Autrement dit, selon Patrick S. Roberts, « l'autonomie est simplement la capacité d'une agence à mettre en œuvre ses propres idées »⁶⁵, ce qui peut impliquer une transformation des idées, des agendas, des pratiques de ses publics⁶⁶.

L'autonomie se distingue de l'indépendance qui est l'idée d'une absence de limites et est le risque posé de *bureaucratic drift* dans le modèle P-A. Or, les recherches sur l'autonomie démontrent qu'il n'existe pas d'agences réellement indépendantes, mais seulement des agences dotées d'un degré plus ou moins élevé d'autonomie sur un *continuum*⁶⁷. De ce fait, l'autonomie d'une agence n'exclut pas le fait qu'elle ait à rendre des comptes pour indiquer qu'elle a bien rempli ses obligations formelles et respecté les frontières spécifiées par son mandat⁶⁸. C'est ce

⁶² C'est pourquoi pour présenter ces travaux, nous faisons le choix de conserver les appellations de principal et d'agent qui sont abandonnées dans la suite de cette thèse.

⁶³ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 14 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 29 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 850 ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », art. cit., p. 2.

⁶⁴ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 14.

⁶⁵ P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », *Studies in American Political Development*, 2006, 20, 1, p. 80.

⁶⁶ G. A. Krause, « The Institutional Dynamics of Policy Administration: Bureaucratic Influence over Securities Regulation », *American Journal of Political Science*, 1996, 40, 4, p. 1083.

⁶⁷ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 30 ; S. Van Thiel, « Comparing Agencies across Countries » dans K. Verhoest et al. (eds.), *Government Agencies*, Londres, Palgrave Macmillan, 2012, p. 18-26 ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », art. cit., p. 4.

⁶⁸ E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Wielders of Supranational Power: The Administrative Behavior of the Heads of European Union Agencies » dans Elena Madalina Busuioc, Martijn Groenleer et Jarle Trondal (eds.), *The*

qui est appelé la redevabilité⁶⁹ comme « relation entre un acteur et un forum, dans laquelle l'acteur a l'obligation d'expliquer et de justifier sa conduite, le forum peut poser des questions et émettre un jugement, et l'acteur peut devoir faire face aux conséquences »⁷⁰. La redevabilité doit être distinguée du contrôle qui est, lui, potentiellement contraire à l'idée d'autonomie de l'agence. Le contrôle suppose de ce fait des mécanismes intrusifs et directs, qu'ils soient exercés *ex ante* (notamment définis dans la base légale, comme les moyens et procédures des agences pour remplir leur mission), *ex post* (soit des incitations positives ou négatives données à l'agence pour qu'elle reste au service des décideurs politiques) et/ou de manière continue pour orienter les décisions et comportements des agences⁷¹.

En redéfinissant les termes et contours des relations entre le principal et l'agent, ces chercheurs ont donc proposé une manière de dépasser la tension irréductible entre ces deux groupes d'acteurs au cœur du modèle P-A, structuré autour du dilemme entre indépendance et contrôle. Le concept d'autonomie permet au contraire d'intégrer des mécanismes de redevabilité. L'autonomie est ainsi la garantie d'une plus grande efficacité de l'agence qui peut accomplir ses tâches sans interférence politique, tout en restant redevable et transparente démocratiquement. Ces chercheurs précisent même que la redevabilité va de pair avec l'autonomie opérationnelle : plus une agence est autonome dans ses activités quotidiennes, plus le besoin qu'elle soit redevable devient pressant, et moins une agence est autonome, moins cette redevabilité est nécessaire et peut même devenir un poids pour l'agence⁷². Il n'existe donc pas de jeu à somme nulle entre autonomie et redevabilité, mais bien entre autonomie et contrôle d'une agence. En d'autres termes, une agence peut donc disposer d'une forte autonomie tout en étant redevable. En revanche, à partir du moment où des contrôles sont exercés, cette agence ne peut plus être pensée comme en capacité d'affirmer ses propres idées.

Ce concept d'autonomie permet dès lors de comprendre plus précisément les comportements des agents. S'ils ne sont pas seulement les « créatures »⁷³ de ceux qui les ont mis en

Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making, Manchester : New York, Manchester University Press, 2012, p. 131.

⁶⁹ Le terme de redevabilité est la traduction la plus proche possible du concept anglais d'« *accountability* » qui implique l'idée de rendre des comptes à quelqu'un.

⁷⁰ M. Bovens, « Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework », *European Law Journal*, 2007, 13, 4, p. 452.

⁷¹ E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Wielders of Supranational Power », art. cit., p. 131.

⁷² E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852.

⁷³ T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », art. cit., p. 15.

place, les agents ne cherchent pas nécessairement à s'éloigner et à s'opposer à leurs principaux, à être indépendants, c'est-à-dire complètement libres, sans aucune restriction ni limites comme le suppose l'idée de *bureaucratic drift*. Ils aspirent surtout à être autonomes. De ce fait, un agent ne serait pas nécessairement en quête d'une extension indéfinie de son budget, de son personnel ou de sa charge de travail, mais plutôt d'une plus grande marge de manœuvre, quitte à ce que ce soit sur des moyens restreints⁷⁴. En effet, l'agent aurait conscience que les autorités politiques disposent de moyens d'action à son encontre, même par le biais de mécanismes de redevabilité. De la sorte, si un agent veut ne pas être contraint par les demandes de ses principaux, il doit généralement en anticiper les besoins et attentes, et souvent opter pour des stratégies de partenariat voire de cooptation avec eux⁷⁵.

Cet accent sur les pratiques est au cœur de la distinction émise par les chercheurs travaillant sur l'autonomie entre sa facette formelle et réelle. La première – aussi appelée *de jure* – est liée aux dispositions de la base légale de l'agence. Le degré d'autonomie formelle dépend dès lors des choix effectués durant la rédaction de ce texte. La seconde – aussi appelée *de facto* – ne se limite pas en revanche à la transposition de cette base légale et constitue le *puzzle* empirique des recherches sur l'autonomie. Ces dernières ont noté dans ce sens qu'une importante autonomie *de facto* peut être tirée à partir d'un texte vague et imprécis, tandis qu'un important degré d'autonomie formelle ne se traduit pas nécessairement dans sa mise en application⁷⁶. Ces auteurs cherchent dès lors à comprendre pourquoi et s'appuient pour cela sur la distinction classique de l'analyse de l'action publique entre un texte et sa mise en œuvre⁷⁷. Celle-ci permet notamment de mieux restituer les évolutions d'une agence et leur portée en considérant que toutes les dispositions légales ne sont pas mises en œuvre ou qu'elles peuvent être transformées dans leur utilisation. Ces travaux démontrent alors que le degré d'autonomie réelle d'une

⁷⁴ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 30.

⁷⁵ T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », *art. cit.*, p. 8.

⁷⁶ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 28 ; J. Tallberg, « Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences? », *West European Politics*, 2002, 25, 1, p. 32-40 ; M. Thatcher et A. Stone Sweet, « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », *West European Politics*, 2002, 25, 1, p. 17-18 ; P. Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, quatrième édition, Berkeley, California, University of California Press, 2007, p. 12 ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », *art. cit.*, p. 12 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 17.

⁷⁷ Pour une présentation plus précise de cette littérature, cf. P. Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 93-114 ; A. Mégie, « Mise en œuvre » dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po (collection « Références. Gouvernances »), 2014, p. 343-350.

agence dépend de son degré d'institutionnalisation. Ce dernier peut être défini comme le processus durant lequel une agence se dote d'une stabilité, de valeurs et d'une identité et d'une légitimité propres et distinctes des autres organisations au sein de son environnement. De la sorte, en étant institutionnalisée, une organisation devient durable et sait faire preuve de résilience face aux changements, la rendant difficile à modifier ou à remplacer⁷⁸. Elle peut dans ce sens disposer d'une forte autonomie réelle, dépassant éventuellement celle prévue par sa base légale. Au contraire, si une agence ne parvient pas à acquérir une identité et à être perçue comme légitime par son environnement, elle disposera d'une autonomie réelle limitée même si ses dispositions formelles prévoient le contraire.

Ces travaux sur l'autonomie offrent donc de nombreuses pistes intéressantes, mais peinent à expliquer pleinement les pratiques des membres de l'agence et de son environnement. En effet, en adoptant une approche institutionnaliste et dans leur objectif généralement comparatiste, ces travaux ne valorisent pas la pluralité d'acteurs impliqués dans l'étude d'une agence. Ils mettent insuffisamment en lumière les tensions entre leurs représentations non seulement de l'agence, mais de l'environnement plus large, ainsi que leurs ressources potentiellement asymétriques.

D. Un amendement sociologique et cognitif des travaux sur l'autonomie

Depuis les années 1990 et encore plus 2000, de plus en plus de chercheurs plaident pour une « sociologisation »⁷⁹ des études européennes, conjointement à leur normalisation. Les approches sociologiques placent au cœur de leur travail les acteurs individuels et collectifs, et non les institutions ou les États comme des blocs monolithiques et désincarnés⁸⁰. L'objectif est de la sorte de saisir les logiques d'action de ces acteurs, leurs pratiques, leurs ressources et leurs contraintes, notamment par le biais de leurs trajectoires, interactions et luttes, les règles et normes

⁷⁸ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », *International Organization*, 1969, 23, 4, p. 859-896 ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, New York, New York, Free Press, 2000 ; A. Boin, *Crafting Public Institutions: Leadership in Two Prison Systems*, Boulder, Lynne Rienner, (collection « Explorations in Public Policy »), 2001 ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts: The Demons of Domestication and the Benefits of Recalcitrance », *Acta Politica*, 2007, 42, 1, p. 40-57 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.*, p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, quatrième édition, Los Angeles, SAGE, 2014.

⁷⁹ S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », art. cit., p. 164.

⁸⁰ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, *op. cit.*

dominantes⁸¹. Ces approches sociologiques ambitionnent alors de dépasser les clivages existants, notamment entre l'échelon national et européen ou en termes de frontières administratives et institutionnelles. À cette fin, ces chercheurs veulent mettre en lumière les circulations et recompositions à l'œuvre dans le processus d'eupéanisation⁸², saisi de manière dynamique⁸³.

Ces travaux sont pour autant divers et nous choisissons de privilégier les approches cognitives en leur sein au détriment des travaux plus rationalistes. Philippe Bezes définit les premières comme « toute approche qui met l'accent sur les représentations, les catégorisations et les opérations de pensée qui structurent l'action des acteurs publics et concernent donc l'explication des comportements et des croyances individuelles »⁸⁴. Les travaux rationalistes tendent, eux, à faire prédominer les stratégies et les calculs coûts/avantages des acteurs pour expliquer leurs comportements. Le risque de ces approches est d'avoir recours à des « hypothèses de rationalité rudimentaires »⁸⁵, ne faisant que « constater « l'intérêt » des acteurs comme s'ils étaient des calculateurs mécaniques »⁸⁶. Or, à l'instar d'un nombre croissant de travaux⁸⁷, nous pensons plutôt qu'il importe de mettre en lumière les idées des acteurs pour saisir plus finement leurs pratiques et le résultat de leurs interactions.

⁸¹ V. Guiraudon, « European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies*, 2000, 38, 2, p. 2 ; S. Saurugger, « Une sociologie de l'intégration européenne ? », art. cit. ; A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit. ; F. Mérand, « EU Policies » dans V. Guiraudon et A. Favell (eds.), *Sociology of the European Union*, Houndmills ; New York, Palgrave Macmillan, 2011, p. 172-192.

⁸² Nous revenons par la suite plus précisément sur cette notion qui peut être décrite comme l'ensemble des processus de (a) construction (b) diffusion et (c) institutionnalisation des règles formelles et informelles, des procédures, des paradigmes des politiques, des styles, « manières de faire les choses » ainsi que des croyances et normes partagés qui sont d'abord définis et consolidés au sein du processus des politiques de l'UE et ensuite incorporés dans la logique des discours, identités, structures politiques et politiques publiques domestiques (C. M. Radaelli, « The Europeanization of Public Policy » dans K. Featherstone et C. M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2003, p. 30).

⁸³ S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne », art. cit. ; A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit. ; D. Georgakakis, *Le champ de l'eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica (collection « Études politiques »), 2012.

⁸⁴ P. Bezes, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, 2000, 50, 2, p. 307-308.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 309.

⁸⁶ A. Smith, « Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé » dans M. Bachir (ed.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 237.

⁸⁷ Voir sur ce point notamment Y. Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2000, 50, 2, p. 235-254 ; A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit.

Tout comme les recherches rationalistes ne doivent pas être caricaturées⁸⁸, cette perspective cognitive n'implique pas une évacuation des intérêts, ne devant pas être placés, selon Pierre Muller, dans une opposition « stérile »⁸⁹ aux idées. Celui-ci propose plutôt de considérer que les idées ne sont pas une simple justification *a posteriori* des intérêts. Ces derniers n'existeraient pas spontanément dans la nature et seraient déterminés par les idées : « Les intérêts mis en jeu dans les politiques publiques ne s'expriment qu'à travers la production des cadres d'interprétation du monde »⁹⁰. Plus précisément, Andy Smith postule que « l'intérêt se définit plutôt en fonction de contraintes et de motivations qui relèvent autant de la socialisation des acteurs que de leur « rationalité » à un moment précis »⁹¹. Nous nous distancions à ce titre des travaux plaçant au cœur de leur analyse des intérêts clairement définis et stables dans le temps. Ceux-ci ne permettent pas de saisir les changements dans les pratiques et les mutations d'un secteur d'action publique. Valoriser les idées n'implique pas non plus nécessairement un individualisme méthodologique poussé à l'extrême en considérant que les acteurs sont autant d'individus isolés les uns des autres. Ceux-ci sont en réalité socialisés dans des organisations, marquées par des pratiques et des représentations sociales dominantes, mais ni figées ni sorties de nulle part⁹². Cette démarche sociologique se distingue dans ce sens du néo-institutionnalisme et vise plutôt à faire réapparaître les acteurs dans la production et la circulation des idées, ainsi que leurs possibles résistances, leur éventuel « bricolage »⁹³.

La principale critique adressée aux travaux mettant en exergue les explications cognitives est leur dimension abstraite. Ce reproche tout à fait justifié peut être pallié en précisant ce que sont ces idées, leurs manifestations et la possibilité de les saisir. Nous adoptons à cette fin une perspective proche de celle d'Andy Smith en postulant que ces idées sont des représentations sociales portées par des acteurs⁹⁴. À l'instar d'Ève Fouilleux, nous pensons que « ces variables n'ont de pertinence réelle à nos yeux qu'à travers leur intériorisation, leur revendication plus

⁸⁸ Y. Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », art. cit., p. 239.

⁸⁹ P. Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, 50, 2, p. 193.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ A. Smith, « Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé », art. cit., p. 237.

⁹² A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 53-56.

⁹³ P. Bezes, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », art. cit., p. 311.

⁹⁴ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 66.

ou moins explicite par différents acteurs »⁹⁵. Ces idées sont traduites par leurs discours que nous ne pensons pas réductibles à « un instrument rhétorique »⁹⁶, mais aussi par leurs pratiques et routines institutionnelles notamment en lien avec leur modalité de production de connaissances⁹⁷ et les instruments développés⁹⁸. Ces représentations sociales sont essentielles pour les acteurs, confrontés à la complexité de leur environnement. Elles permettent une « mise en sens du réel »⁹⁹ : ces idées consistent donc, selon Yves Surel, en des « croyances communes aux acteurs publics et privés concernés, qui définissent la manière dont ces mêmes acteurs envisagent les problèmes publics et conçoivent les réponses adaptées à cette perception des problèmes »¹⁰⁰. En effet, face à la réalité, les acteurs perçoivent des problèmes, les décodent. Puis, ils les interprètent, les recodent, par une production de relations causales (en termes « si ... alors ») et de normes d'action (il « faut ») pour rapprocher le « réel » du « réel souhaité »¹⁰¹.

Les représentations sociales des acteurs sont liées à leur socialisation, à leur trajectoire socio-professionnelle¹⁰². De ce fait, tous les acteurs, y compris au sein d'une même organisation, n'ont pas nécessairement la même représentation de la réalité, des problèmes, et de la réalité souhaitée, les solutions. Cette différence de diagnostics implique que des luttes entre les acteurs ont lieu au sein d'une organisation, mais également entre des groupes et organisations. Le résultat de ces interactions ne dépend pas tant de la nature intrinsèque de ces idées qui « ne sont pas par essence « rationnelles », « irrationnelles », « performantes » ou « inefficaces » »¹⁰³. Il est surtout fonction du succès ou de l'échec des acteurs à mobiliser leurs représentations et aux ressources utilisées face aux idées et capacités d'action des autres acteurs. Nous réintroduisons de la sorte ici une forme de comportement stratégique en nous intéressant

⁹⁵ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 2000, 50, 2, p. 278.

⁹⁶ Y. Surel, « Approches cognitives » dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po (collection « Références. Gouvernances »), 2014, p. 94.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 95.

⁹⁸ P. Lascoumes et P. Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (collection « Gouvernances »), 2004 ; P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, quatrième édition, p. 325-335.

⁹⁹ P. Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques », art. cit., p. 195.

¹⁰⁰ Y. Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », art. cit., p. 235.

¹⁰¹ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 66.

¹⁰² *Ibid.*, p. 67.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 65.

à la lutte entre des acteurs disposant de ressources distinctes et de représentations sociales différentes qu'ils cherchent à imposer dans le processus décisionnel. Nous ne supposons pas pour autant une simple opposition mécanique. Nous pensons qu'au fil des interactions des alliances peuvent émerger et que les représentations de ces différents groupes d'acteurs peuvent converger au moins sur une partie du diagnostic. Cette absence de mécanique est notamment restituée par les travaux de Jeffrey Checkel, cités par Andy Smith : « L'analyse politique – tout comme celle de l'intégration européenne – ne se résume pas à celle des acteurs ayant des préférences stables et qui interagissent à travers des processus d'échange stratégique »¹⁰⁴. Ainsi, un changement de l'action publique n'est pas uniquement lié à la situation où un groupe d'acteurs parvient à affirmer ses idées comme un bloc, mais peut aussi provenir d'une alliance d'acteurs, mobilisant leurs ressources conjointement, ou de leurs interactions dans une optique de compromis¹⁰⁵.

Cette approche par les acteurs et leurs idées nous paraît dès lors essentielle pour enrichir certaines dimensions des travaux sur l'autonomie des agences de l'UE. C'est en premier le cas pour l'étude de la création d'une agence et de la rédaction de sa base légale, généralement saisie de manière fonctionnaliste et mécanique (1). Deuxièmement, ce souffle sociologique et cognitif permet également de mieux comprendre la mise en œuvre de l'autonomie formelle et l'autonomie réelle en mobilisant les concepts de réputation et de leader (2).

D. 1. Comprendre la création d'une agence

Une approche sociologique a à nos yeux une portée explicative supérieure aux logiques fonctionnalistes encore trop importantes dans les travaux sur l'autonomie des agences, que ce soit dans le processus de création d'une agence (§1) ou dans celui de rédaction de sa base légale (§2).

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 66.

¹⁰⁵ De nombreux auteurs analysent le changement de l'action publique à partir des transformations des représentations sociales qui peuvent être de ce fait plus ou moins abrupts ou graduels selon les auteurs, tandis que les approches valorisant les intérêts ou les héritages institutionnels ont généralement du mal à expliquer le changement. Pour une présentation plus générale, voir K. A. Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'Année de la régulation*, 2003, 7, p. 13-43 ; B. Palier et Y. Surel, « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes » dans B. Palier et Y. Surel (eds.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 11-53 ; W. Genieys et P. Hassenteufel, « Comprendre le changement dans les politiques publiques ? L'approche programmatique », *HAL*, 2012.

D.1. §1. Un nouveau diagnostic d'action publique

Le processus de création d'une agence est expliqué par la plupart des recherches sur l'autonomie des agences de l'UE *via* une combinaison de facteurs¹⁰⁶. Deux sont plus ou moins repris du modèle P-A : les pressions fonctionnelles liées à des problèmes politiques d'action collective et la quête d'équilibre entre les institutions de l'UE. Un troisième peut être rattaché à une dimension plus cognitive quant à la diffusion de nouvelles représentations sur les agences. Celles-ci seraient liées au diagnostic porté par certains acteurs qui défendraient une vision des agences comme source d'efficacité et de légitimité¹⁰⁷. Cette représentation s'inscrit dans une mutation plus large du passage à la fin des années 1980 d'un État interventionniste, producteur de biens et services, à un État régulateur, dont les décisions sont légitimées par des corps professionnels, non politiques, spécialisés¹⁰⁸. Selon ces chercheurs, la solution de la mise en place d'une agence peut donc être resituée dans les cadres cognitifs dominants des années 1980 en matière de politique publique, marquant la première vague d'agenciarisation¹⁰⁹ au sein des États européens. À partir des années 1990, la diffusion croissante de l'expérience acquise et des représentations de l'État renforce la prolifération d'agences au niveau national, mais aussi au niveau européen, de plus en plus perçu comme assurant des fonctions de régulation et devant garantir une administration efficace¹¹⁰. Ce développement accéléré d'agences, décrit comme un « appétit illimité » de l'UE¹¹¹, a mené plusieurs commentateurs à présenter la mise en place d'agences comme le « nouveau paradigme de la gouvernance européenne »¹¹² ou le « prochain mode de croissance de l'Union »¹¹³.

Toutefois, ces trois variables peuvent être discutées. Toutes les agences de l'UE ne peuvent être conçues comme résultant d'une délégation, d'un équilibre entre les trois institutions européennes ou liées à la diffusion plus générale de l'agenciarisation. C'est en particulier le cas

¹⁰⁶ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 44-47.

¹⁰⁷ M. Egeberg, M. Martens et J. Trondal, « Building Executive Power at the European Level », *art. cit.*, p. 30.

¹⁰⁸ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, Londres ; New York, Routledge, 1996 ; G. Majone, « From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance », *Journal of Public Policy*, 1997, 17, 2, p. 139-167.

¹⁰⁹ Celle-ci peut être définie comme le processus spécifique de création et de multiplication des agences (T. Bach et J. Fleischer, « The Parliamentary Accountability of European Union and National Agencies » dans E. M. Busuioac, M. Groenleer et J. Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester; New York, Manchester University Press, 2012, p. 155).

¹¹⁰ A. Musa, « Reforming the European Union Agency Governance », *art. cit.*, p. 323-344.

¹¹¹ D. Geradin et N. Petit, « The Development of Agencies at EU and National Levels », *art. cit.*, p. 4.

¹¹² D. Geradin, R. Muñoz et N. Petit (eds.), *Regulation through Agencies in the EU*, *op. cit.*

¹¹³ M. Shapiro, « The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union », *Journal of European Public Policy*, 1997, 4, 2, p. 279.

des agences JAI qui vont à l'encontre de l'idée de délégation. En effet, les fonctions qu'elles exercent n'existent pas au préalable. Aucun des États membres n'est en charge des fonctions de coordination et de facilitation de la coopération opérationnelle qui sont confiées dans le domaine de la police à Europol, de la justice en matière pénale à Eurojust, de la gestion des frontières à Frontex etc.¹¹⁴. De plus, l'absence de pouvoir contraignant de ces agences sur les autorités nationales et les difficultés initiales de ces agences à réaliser leurs missions viennent nuancer l'idée d'un engagement crédible des États membres dans l'intégration européenne¹¹⁵. De surcroît, il semble compliqué de penser l'existence de pressions fonctionnelles, de surcroît généralement difficilement identifiables. Celles-ci n'existent pas spontanément¹¹⁶ et n'apparaissent pas du jour au lendemain puisque les problèmes mis en lumière ou du moins une partie d'entre eux sont généralement déjà traités par des structures préexistantes¹¹⁷. Ce constat est encore plus marqué concernant les agences JAI qui œuvrent dans des domaines proches : la création d'Europol par une convention de 1995, sept ans avant la décision de 2002 fondatrice d'Eurojust, signifie-t-elle que le problème de la lutte contre la criminalité du point de vue policier était plus urgent que celui dans une perspective judiciaire ? En outre, la structure plus « légère »¹¹⁸ des agences JAI et leur gouvernance spécifique, accordant des prérogatives supérieures aux États membres au détriment des institutions européennes¹¹⁹, se conforme plus difficilement à l'idée d'un équilibre entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen. Cette situation est encore plus marquée dans le cas d'Europol, première structure de coopération JAI, d'abord créé comme une organisation intergouvernementale et non comme une agence de l'UE. Cela tend à infirmer également la diffusion des nouveaux modes de gouvernance de l'UE comme variable explicative de la création de cette agence.

¹¹⁴ J. Pollak et P. Slominski, « Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders », *West European Politics*, 2009, 32, 5, p. 905 ; J. J. Rijpma, « Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its Inherent Tensions: The Case of Frontex » dans E. M. Busuioc, M. Groenleer et J. Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester : New York, Manchester University Press, 2012, p. 98.

¹¹⁵ J. J. Rijpma, « Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its Inherent Tensions », art. cit., p. 92.

¹¹⁶ S. Borrás, C. Koutalakis et F. Wendler, « European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMeA and EPO in the Post-Delegation Phase », *Journal of European Integration*, 2007, 29, 5, p. 585.

¹¹⁷ S. Krapohl, « Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies », art. cit., p. 527.

¹¹⁸ J. J. Rijpma, « Justice and Home Affairs Agencies: Governing the Area of Freedom Security and Justice after Lisbon », cinquième conférence ECPR sur les politiques de l'UE, Porto, 2010, p. 2.

¹¹⁹ J. J. Rijpma, « Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its Inherent Tensions », art. cit., p. 89 ; P. Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 171-175.

Une façon pour certains chercheurs de contourner ce problème, sans remettre en cause leurs variables explicatives, a été d'isoler les agences JAI par rapport à leurs homologues en réfutant leur appellation d'agences et en les pensant comme des « organismes transnationaux [...] des projections des États membres et des instances de coopération *bottom-up* [...] des mécanismes d'association des organismes nationaux, dont la coopération, bien qu'elle soit structurée et orientée, conserve un fondement essentiellement volontaire »¹²⁰. Cette solution comode tend cependant à occulter le rôle de ces agences JAI dans la conception et la mise en œuvre de la politique communautaire en offrant une assistance technique et informationnelle¹²¹. D'autres chercheurs sur l'autonomie des agences se sont en revanche grandement intéressés à Europol, mais sans appliquer réellement leurs variables explicatives et en se contentant d'une approche descriptive peu éclairante sur sa création¹²².

Ainsi, nous défendons l'idée que l'analyse de la création des agences et ici d'Europol doit être menée de manière beaucoup plus compréhensive, ce qui demeure difficile dans un travail comparatif à grande échelle dont l'objectif est la montée en généralité. À cette fin, il nous paraît nécessaire d'identifier plus précisément quels acteurs parviennent à faire adopter leur diagnostic de création d'une agence, avec quelles ressources, face à quelles résistances. De la sorte, nous pourrions comprendre pourquoi les enceintes de coopération policière en viennent à défendre l'idée d'une structure telle qu'Europol, par quels moyens d'action et comment ce projet est repris et traduit par Helmut Kohl qui en fait la proposition formelle lors de la CIG de 1991. Cette perspective est d'autant plus nécessaire qu'elle permettra également de comprendre les négociations de la base légale de l'agence créée.

D.1. §2. Un processus décisionnel complexe à éclairer

À l'instar de nos remarques précédentes sur la création d'une agence, les auteurs travaillant sur l'autonomie des agences accordent finalement peu d'attention aux dynamiques de

¹²⁰ E. Chiti, « Existe-t-il un modèle d'agence de l'Union européenne ? », art. cit., p. 58.

¹²¹ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit., p. 264. Europol, Eurojust et Frontex publient ainsi régulièrement des rapports qui sont placés au cœur du processus décisionnel européen, comme la stratégie européenne de lutte contre la criminalité. Nous détaillons ces éléments pour Europol dans les chapitres suivants.

¹²² M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit. ; E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust », *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 14, 3, p. 285-304 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Living Europol: Between Autonomy and Accountability », cinquième conférence ECPR sur les politiques de l'UE, Porto, 2010.

rédaction de la base légale, une fois qu'un accord politique a été trouvé sur sa création. Ceux-ci postulent ainsi que le degré d'autonomie formelle accordé à une agence résulte des facteurs de sa création et ils semblent supposer de la sorte une forme de calcul mécanique et fonctionnaliste¹²³. Nous pensons au contraire que la base légale de l'agence reflète des luttes entre des acteurs, dotés de ressources déséquilibrées, pour imposer leur représentation de ce que doit faire l'agence et de comment elle doit être gouvernée. Plus précisément, nous émettons l'hypothèse que deux ensembles de dynamiques sont enchevêtrées lors de ces négociations : les discussions sur les enjeux opérationnels de l'autonomie et celles relatives à des dimensions organisationnelles. Celles-ci pourraient être appréhendées comme des formes de sous-jeux institutionnels mettant en scène, si ce n'est des acteurs différents, du moins des structures de controverse et des ressources distinctes. La notion de « forum » de Bruno Jobert est ici particulièrement heuristique dans la mesure où elle permet de mettre en lumière la pluralité des scènes sur lesquelles se déroule l'action publique, chaque forum étant doté d'acteurs, de règles, de temporalités et dynamiques propres¹²⁴. À ce titre, selon Ève Fouilleux, « les forums permettent de rendre intelligible l'hétérogénéité des idées existantes autour d'une politique publique et la pluralité des systèmes de représentation et d'action dans lesquels ces idées s'inscrivent »¹²⁵. En s'appuyant sur les travaux de Bruno Jobert, cette chercheuse en vient à dégager des forums de « production d'idées » et le « forum des communautés de politique publique » comme un lieu de « réutilisation, d'institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments de politique publique »¹²⁶. Nous postulons ici que les différentes dimensions des négociations de la base légale d'une agence peuvent valoriser à chaque fois un forum particulier « producteur de représentations, d'« idées » sur la politique, qui peuvent être interprétées par référence à l'identité, aux intérêts des acteurs qui l'habitent et aux rapports de force qui les opposent, ainsi que, plus fondamentalement au type de règles du jeu qui le régissent »¹²⁷.

D'une part, il s'agit des discussions sur le degré d'autonomie opérationnelle formelle d'une agence. Celles-ci déterminent la marge de manœuvre accordée à l'agence sur son terrain d'activités et dans ses activités quotidiennes en lien avec la mission qui lui est confiée. Plusieurs

¹²³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 111.

¹²⁴ B. Jobert, « Le retour du politique » dans B. Jobert (ed) *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 9-20.

¹²⁵ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit., p. 279.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*, p. 278-279.

indicateurs du degré de cette forme d'autonomie peuvent être retenus : l'étendue de son mandat, de ses objectifs et de ses tâches, ainsi que les dispositions relatives à la prise de décision en lien avec ces enjeux opérationnels (par exemple, le programme de travail)¹²⁸. Nous postulons que les débats sur ces discussions renvoient directement au diagnostic fondateur de l'agence, au problème identifié par certains acteurs et nécessitant la création d'une structure pour les prendre en charge. De ce fait, les structures de controverse nous semblent *a priori* dominées par le secteur d'action publique concerné, ici le forum des professionnels de la sécurité¹²⁹.

D'autre part, les négociations de la base légale d'une agence sont également consacrées à la détermination du degré et des modalités de l'autonomie organisationnelle *de jure* dans quatre dimensions traduites par des indicateurs différents : managériale – prérogatives, composition et relations prévues de l'agence avec le conseil d'administration – ; politique – interactions formelles entre l'agence et le Parlement européen, la Commission et le Conseil – ; (quasi-)judiciaire – juridiction des cours de justice et organes de contrôle similaires des activités de l'agence ; financière – source du financement de l'agence, gestion des ressources et relations avec les organes financiers¹³⁰. Il est donc question premièrement de définir si l'agence se voit accorder plus ou moins d'autonomie organisationnelle sur ces quatre dimensions selon le choix opéré entre les mécanismes de contrôle et/ou de redevabilité auxquels elle est soumise. Par exemple, les relations entre une agence et telle institution prévoient-elles des possibilités de sanction ou l'agence doit-elle uniquement expliquer ses choix ? Il est deuxièmement nécessaire de saisir par rapport à quels acteurs l'agence est redevable ou quels acteurs la contrôlent. Cette perspective peut ici induire une dimension plus comparative, en particulier en analysant les capacités d'action éventuellement distinctes des institutions intergouvernementales par rapport aux institutions supranationales.

Nous supposons que les idées produites par le forum politique, dont les membres sont responsables face à leur électeurat et surtout concentrés sur « la conquête et/ou la conservation

¹²⁸ Nous reprenons ici les indicateurs de l'autonomie politique distingués par Martijn Groenleer (*Ibid.*, p. 70-72).

¹²⁹ Ce forum des professionnels d'un secteur composé d'acteurs de la société civile n'est initialement pas intégré par Bruno Jobert, mais par Ève Fouilleux lorsqu'elle reprend ce modèle pour l'appliquer à une politique sectorielle spécifique (cf. L. Boussaguet, « Forums » dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po (collection « Références. Gouvernances »), 2014, p. 283-289).

¹³⁰ Nous combinons les indicateurs de l'autonomie formelle mis en exergue par M. Groenleer (*The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 70-72.) et ceux de E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer (« Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852).

du pouvoir »¹³¹, pourraient jouer un rôle plus important ici. De ce fait, les structures de controverse à l'œuvre sont ici plus larges que celles concernant les enjeux opérationnels, notamment dans un secteur d'action publique régalién comme la sécurité intérieure. Les discussions sur ces dimensions organisationnelles, en particulier sur les acteurs auxquels sont confiées des prérogatives d'action, nous paraissent davantage à même de mobiliser dans le cas des agences de l'UE des enjeux plus politiques et institutionnels en lien avec l'intégration européenne et la souveraineté nationale. À ce titre, il s'avère essentiel de réinsérer les discussions sur les bases légales d'Europol dans le processus de construction européenne et par rapport à la législation primaire existante. Ces négociations sont de ce fait encadrées par les traités européens qui prévoient des dispositions macro, mais dont l'application et la traduction peuvent cristalliser des visions distinctes des parties prenantes au processus décisionnel. Celles-ci porteraient sur la marge d'action qui doit être laissée à une agence de l'UE et sur sa nature plus ou moins intergouvernementale ou supranationale suivant les acteurs participant aux mécanismes de contrôle et/ou de redevabilité. De la sorte, l'intergouvernementalisme et le néofonctionnalisme sont dans le cadre de cette thèse surtout rattachés aux perceptions, positions et aux discours des acteurs influençant le processus décisionnel, plutôt que mobilisés en tant que variables explicatives indépendantes.

D. 2. Comprendre l'autonomisation d'une agence

Identifier les acteurs et leurs représentations nous paraît également nécessaire pour comprendre les mutations de l'autonomie d'une agence, une fois la base légale adoptée, afin d'éviter de tomber dans le piège de la désincarnation et de la mécanique posé par une application rudimentaire du modèle P-A. À cette fin, nous proposons de mobiliser conjointement au concept d'autonomie ceux de réputation (§1) et de leadership (§2), peinant à être associés clairement dans la littérature. Cette démarche peut inaugurer de nouvelles pistes de recherche quant aux transformations des agences de l'UE et être pensée comme le chaînon manquant des travaux sur l'autonomie.

¹³¹ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit, p. 279.

D.2. §1. La réputation comme représentation sociale de l'agence

L'idée de réputation a été mobilisée par certains chercheurs sur les organisations et les bureaucraties dès les années 1950, mais de manière évasive et ponctuelle dans un premier temps¹³². Les années 2000 marquent la multiplication des publications sur la réputation, plus systématiquement pensée comme un objet de recherche à part entière et distinguée de notions proches telles que l'image, le prestige, l'estime etc.¹³³ À ce titre, une approche générique de la réputation est celle d'une « représentation sociale, partagée, provisoire et localisée, associée à un nom et issue d'évaluations sociales plus ou moins puissantes et formalisées »¹³⁴. Pour apporter plus de précision, la majorité des travaux de science politique sur la réputation tendent à se fonder sur l'analyse réalisée par Daniel Carpenter. Ce dernier la définit comme l'ensemble des croyances symboliques à propos d'une organisation, ses capacités, intentions, son histoire, sa mission¹³⁵. La problématique initiale à l'origine du développement des travaux sur la réputation est la suivante : comment présenter une alternative au modèle P-A, fondant le pouvoir d'une agence sur une asymétrie de l'information, en intégrant la pluralité des acteurs composant l'environnement d'une agence, dont la nature est multi-facettes, dans un fonctionnement politique de plus en plus fondé sur les connaissances et sur une culture du blâme ?¹³⁶. Les publications sur la réputation étant encore récentes, de nombreuses interrogations sont posées sur la manière de la conceptualiser ; sur la façon dont une organisation agit sur sa réputation, en particulier dans le cas des organisations nouvellement créées, ou quand la réputation pourrait être menacée ou remise en cause, traduit sous le terme de « risque réputationnel » ; sur l'influence des perceptions des publics sur la réputation d'une organisation ; ou encore sur les bénéfices tirés par une organisation de sa réputation¹³⁷.

¹³² La plupart des chercheurs sur la réputation citent à ce titre H. A. Simon, D. W. Smithburg et V. A. Thompson, *Public Administration*, New York, New York, Knopf, 1950 ; H. Kaufman, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington, D.C, Brookings Institution, 1981 ; F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, troisième édition, Boston, Little, Brown, 1984 ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books, 1989.

¹³³ Pour une revue de littérature sur la réputation, cf. A. Wæraas et M. Maor, « Understanding Organizational Reputation in a Public Sector Context » dans A. Wæraas et M. Maor (eds.), *Organizational Reputation in the Public Sector*, Londres, Routledge, 2015, p. 1-14.

¹³⁴ P.-M. Chauvin, « La sociologie des réputations », *Communications*, 2013, 93, 1, p. 132.

¹³⁵ D. P. Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press (collection « Princeton studies in American politics »), 2010, p. 33.

¹³⁶ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation » dans A. Wæraas et M. Maor (eds.), *Organizational Reputation in the Public Sector*, Londres, Routledge, 2018, p. 18.

¹³⁷ A. Wæraas et M. Maor, « Understanding Organizational Reputation in a Public Sector Context », art. cit., p. 7.

Ici, nous cherchons à mobiliser les connaissances sur la réputation pour éclairer les agences de l'UE. Cette démarche de recherche a été peu appliquée à ces entités jusqu'à présent, alors même que celles-ci intensifient les problématiques fondatrices des recherches sur la réputation : non seulement le modèle P-A doit être clairement adapté dans le cas des agences de l'UE, mais ces dernières ont un environnement encore plus complexe que leurs homologues domestiques, et le possible report de blâme¹³⁸ sur l'UE constitue une facette supplémentaire à celui existant au niveau national¹³⁹.

Nous proposons également d'enrichir les publications existantes sur ce concept en l'articulant plus clairement avec celui d'autonomie. En effet, les relations entre ces deux notions demeurent floues dans cette littérature qui postule généralement que la construction de la réputation favorise une autonomie réelle plus importante et protège l'organisation. En d'autres termes, plus une organisation est perçue comme disposant d'une identité propre et comme légitime par les acteurs de son environnement, plus elle est institutionnalisée et plus son autonomie réelle est à même d'être renforcée¹⁴⁰. Plusieurs chercheurs ont essayé d'affiner cette idée de la réputation comme « source de pouvoir »¹⁴¹ ou « atout »¹⁴² de l'autonomie en démontrant que les agences sont plus ou moins sensibles à la réputation. Ce serait en particulier le cas des agences qui ne disposent pas d'un degré élevé d'autonomie formelle. De la sorte, pour bénéficier d'une forme d'autonomie réelle, celles-ci seraient particulièrement sensibles à la constitution d'une réputation solide. Néanmoins, par ce biais, ces agences seraient dépendantes d'une représentation sociale et s'exposeraient à une plus grande précarité de leur autonomie si elles ne parviennent pas à une forme d'institutionnalisation¹⁴³.

¹³⁸ R. K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of European Public Policy*, 1986, 6, 4, p. 371-398.

¹³⁹ Morris P. Fiorina, « Legislative Choice of Regulatory Forms », art. cit. ; C. C. Hood, « The Risk Game and the Blame Game », *Government and Opposition*, 2002, 37, 1, p. 15-37 ; D. Curtin, « Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account », *European Law Journal*, 2007, 13, 4, p. 532-541.

¹⁴⁰ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit. p. 54 ; D. P. Carpenter et G. A. Krause, « Reputation and Public Administration », *Public Administration Review*, 2011, 72, 1, p. 26-32.

¹⁴¹ M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit., p. 42 ; S. Gilad et T. Yogev, « How Reputation Regulates Regulators: Illustrations from the Regulation of Retail Finance » dans Tim Pollock et Michael Barnett (eds.), *The Oxford Handbook of Corporate Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 321-340.

¹⁴² M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 20.

¹⁴³ P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », art. cit. Plusieurs facteurs sont pensés par ce chercheur pour expliquer cette fragilité de l'autonomie fondée sur la réputation : elle dépend des représentations des publics de l'agence qui peuvent évoluer ; elle peut être associée à certaines acteurs uniquement de l'organisation, en particulier les leaders, dont le départ peut fragiliser la réputation ; l'agence doit sans cesse répondre aux attentes et le moindre écart peut leur être très coûteux ; une réputation plus importante expose

À ce titre, l'adoption d'une approche cognitive permet de penser la réputation comme permettant de créer des relations de confiance entre les membres de l'agence et de son environnement¹⁴⁴. Selon Louis Quéré, « la confiance est, dit-on, un mécanisme social essentiel sans lequel nous ne pourrions ni agir ni interagir [...] Ce jugement n'a pas été démenti par les sciences sociales contemporaines, qui considèrent la confiance comme un mécanisme informel, infra-institutionnel, de coordination des actions, un mécanisme qui présente l'avantage de réduire les « coûts de transaction » liés à la recherche d'informations et à l'exercice d'un contrôle réciproque »¹⁴⁵. La confiance peut ainsi être perçue comme le mécanisme permettant l'action en palliant le manque d'information et les très fortes incertitudes. La confiance est liée nécessairement à la notion de risque et dans ce sens, selon Hans Simmel : « Celui qui sait tout n'a pas besoin de faire confiance ; celui qui ne sait rien ne peut raisonnablement même pas faire confiance »¹⁴⁶. Par conséquent, Niklas Luhmann, en distinguant *trust*, *confidence* et *familiarity* analyse la confiance comme une façon de réduire la complexité sociale dans la mesure où faire confiance amène à diminuer le nombre de possibilités en pensant connaître les conséquences positives des actions engagées¹⁴⁷.

Cette perspective offre des réflexions intéressantes sur les interactions entre réputation, et autonomie réelle, mais doit être à nos yeux clarifiée dans la mesure où ces notions de réputation et d'autonomie sont généralement entendues comme un bloc monolithique. Nous partageons dès lors le même postulat de départ selon lequel la réputation d'une agence n'est pas tant fondée sur des données objectives que sur des dimensions cognitives. En d'autres termes, elle reposerait sur les représentations potentiellement distinctes des différents acteurs peuplant l'environnement de cette agence. Chaque arène tend à être dominée par des cadres cognitifs et des pratiques propres qui influencent sa perception de l'agence¹⁴⁸, sa représentation de l'identité et la légitimité de l'agence et qui pourra être distincte de celle des autres acteurs. De plus, les publics ne s'intéressent pas et ne sont pas impliqués dans les mêmes facettes de l'agence¹⁴⁹.

l'agence à un degré d'attention politique et cette politisation peut entraver la constitution d'une expertise et d'une autorité propre de l'agence.

¹⁴⁴ E. Baekkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe: Direct Evidence from Responses to the 2009 H1N1 « Swine » Influenza Pandemic », *Administration & Society*, 2017, 49, 2, p. 186.

¹⁴⁵ L. Quéré, « La structure cognitive et normative de la confiance », *Réseaux*, 2001, 108, 4, p. 125.

¹⁴⁶ G. Simmel, *Sociologie : étude sur les formes de la socialisation*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, p. 355-356.

¹⁴⁷ N. Luhmann, *Trust and Power: Two Works*, Wiley, Chichester, 1979.

¹⁴⁸ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

¹⁴⁹ *Ibid.* ; M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », *art. cit.*, p. 20.

De ce fait, il n'est pas juste question de la réputation d'une agence *per se*, mais cette agence doit disposer d'une réputation pour une dimension particulière de ses normes et de ses activités¹⁵⁰. Nous ne parlons donc pas de la « réputation d'Europol », mais de la « réputation d'Europol en tant que » ou de la « réputation d'Europol dans tel domaine ». De la sorte, nous tentons de nous conformer à la remarque conclusive d'un article de Daniel Carpenter et George Krause : « Si la réputation est réduite à simplement un choix ou un résultat binaire ou mono-corde relatif à ce qu'une agence a ou n'a pas, ou au fait qu'une agence ait « plus » ou « moins » de réputation, une grande partie de la richesse du comportement administratif sera perdue »¹⁵¹. À ce titre, Daniel Carpenter met en lumière quatre facettes de la réputation : la performance (l'agence remplit-elle ses missions ?), l'expertise technique (l'agence dispose-t-elle des capacités et compétences nécessaires ?), l'éthique (l'agence fait-elle preuve de flexibilité, d'honnêteté, de compassion etc. ?), le processus décisionnel (les décisions de l'agence, peu importe leur contenu, suivent-elles les normes et règles perçues comme légitimes ?)¹⁵². Cette typologie est intéressante, mais ces catégories tendent à se recouper partiellement. Nous les recombinaons dès lors en distinguant celles correspondant à des enjeux opérationnels et organisationnels de l'autonomie, tendant à mobiliser des acteurs en partie distincts et des structures de controverse différentes.

Premièrement, une forte autonomie opérationnelle réelle se manifesterait par l'acceptation de l'autorité de l'agence et de son existence par les acteurs de son environnement, par leurs sollicitations de l'agence en vue d'obtenir ses opinions, conseils, recommandations, par leur offre de ressources supplémentaires – financières, matérielles, informationnelles – à l'agence¹⁵³. Ces éléments contribuent ainsi à la capacité de l'agence à affirmer ses propres idées sur son terrain d'activités. Cette facette de l'autonomie renvoie par conséquent directement aux relations entre l'agence et ses clients et permet de réfléchir dans un premier temps sur la mise en œuvre de la base légale de l'agence par les autorités des États membres. Les agences de l'UE, en particulier en matière JAI dont fait partie Europol, impliquent rarement des contraintes pour les autorités compétentes au niveau national. La notion de réputation est dès lors centrale pour comprendre le choix des acteurs nationaux de mettre en œuvre des dispositions de *soft*

¹⁵⁰ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 19.

¹⁵¹ D. P. Carpenter et G. A. Krause, « Reputation and Public Administration », art. cit., p. 31.

¹⁵² D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

¹⁵³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 77-79.

*law*¹⁵⁴ et nous postulons que celle-ci dépend ici de ses *outputs*, des résultats qu'elle produit¹⁵⁵. Ce raisonnement est au cœur de l'idée de « régulation par l'information »¹⁵⁶ de Giandomenico Majone. Ce dernier démontre que l'absence de pouvoir coercitif confié aux agences ne doit pas nécessairement être pensé comme une contrainte, mais plutôt comme une opportunité pour celles-ci. Face à la perte de légitimité des contraintes dans un environnement marqué par l'internationalisation et la complexité, les agences peuvent être en capacité de produire des changements indirects des politiques publiques. Cette influence est liée à la dépendance croissante de l'action publique à l'information, en particulier au niveau de l'UE. De la sorte, si une agence parvient à produire une information, perçue comme crédible et consolidant sa réputation, elle peut être à même de renforcer son autonomie. Un questionnement en deux temps est dès lors au fondement de notre analyse de la réputation opérationnelle de l'agence pour déterminer son autonomie réelle. Premièrement, est-ce qu'aux yeux d'un groupe d'acteurs spécifiques cette agence est pensée comme dotée d'une identité propre, d'une expertise unique et d'une capacité à résoudre les problèmes ? Deuxièmement, est-ce que les activités de cette agence sont perçues comme légitimes par ce même groupe ?

Ainsi, nous postulons que pour parler de la réputation d'une agence, il faut tout d'abord qu'une identité unifiante lui soit clairement attribuée par un groupe d'acteurs qui considèrent que cette agence est la seule à accomplir certaines activités. La construction d'une identité renvoie ici à l'idée de « juridiction » d'Andrew Abbott¹⁵⁷, d'une zone d'activité exclusive, d'une niche de l'agence qui doit être pensée comme la seule à pouvoir offrir certains savoirs et services opérationnels¹⁵⁸. Dans ce sens, la réputation induit une nécessaire comparaison entre les organisations¹⁵⁹. En plus, les acteurs doivent penser l'identité de l'agence comme légitime, dimension

¹⁵⁴ Celle-ci est l'objet de recherches récentes pour en définir les contours et peut être pensée selon Fabien Terpan comme regroupant les instruments non contraignants mais dotés d'effets légaux potentiels, de standards non contraignants inclus dans des instruments légaux, des actes contraignants du point de vue légal mais qui ne sont pas l'objet de mécanismes de sanction (« Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law: Soft Law in the European Union », *European Law Journal*, 2015, 21, 1, p. 68-96).

¹⁵⁵ E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit.

¹⁵⁶ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit. ; G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit.

¹⁵⁷ A. D. Abbott, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

¹⁵⁸ E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit., p. 42 ; S. Gilad et T. Yogev, « How Reputation Regulates Regulators », art. cit.

¹⁵⁹ A. Wæraas et M. Maor, « Understanding Organizational Reputation in a Public Sector Context », art. cit., p. 3.

généralement occultée dans les travaux sur la réputation¹⁶⁰, c'est-à-dire conforme à leurs représentations et routines dominantes¹⁶¹. Il est possible à ce titre qu'une agence offre une expertise ou des outils, mais qu'ils soient pensés par un groupe d'acteurs comme décalés par rapport à leurs besoins et leur fonctionnement. En définitive, nous supposons qu'une agence ne peut pas se contenter d'être perçue comme proposant des services uniques pour disposer d'une réputation en termes substantifs, tout comme la légitimité de ses activités n'est pas suffisante si d'autres organisations les proposent également. En-dehors de toute contrainte, si une agence ne parvient pas à répondre positivement aux deux questions précédentes, il nous paraît peu probable que les acteurs aient recours à ses services et lui fournissent des moyens d'action additionnels, d'autant plus si ces derniers s'avèrent rares. Nous postulons donc que la réputation substantive de l'agence est ici véritablement nécessaire pour un renforcement de son autonomie réelle.

Or, des différences dans l'attribution de cette réputation à l'agence pourraient être visibles entre ses publics. Leur représentation de l'identité et de la légitimité d'Europol dépend de leurs propres représentations dominantes de leur environnement, de leurs routines, de leurs intérêts conçus. À ce titre, la réputation d'une agence pourrait varier entre les acteurs appartenant à différents États membres, mais également au sein d'un même État en fonction des autorités compétentes dans un secteur d'action publique. Ces distinctions pourraient dès lors entraîner des soutiens et résistances plus ou moins marqués des publics d'une agence à son autonomie opérationnelle réelle, à leur sollicitation de l'agence, à leur octroi de ressources.

Cette approche adaptative de la réputation permet dans un second temps d'intégrer également un autre ensemble de clients de l'agence, les autorités politiques. La « régulation par l'information »¹⁶² suppose de ce fait que les informations produites par une agence sont placées au cœur du processus décisionnel européen. Cette prépondérance attesterait de la capacité de cette agence à affirmer ses propres idées¹⁶³. La centralité de cette information pourrait dépendre là encore de la réputation attribuée à l'agence par ces acteurs politiques, percevant le caractère unique et légitime des diagnostics réalisés par l'agence. En tenant compte de la pluralité des acteurs politiques, nationaux et européens, exécutifs et législatifs, leur représentation de ses

¹⁶⁰ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 19. tandis que D. Carpenter mobilise parfois cette notion de légitimité comme synonyme de la réputation (*The Forging of Bureaucratic Autonomy, op. cit.*).

¹⁶¹ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 19.

¹⁶² G. Majone, « The New European Agencies », art. cit. ; G. Majone (ed.), *Regulating Europe, op. cit.*

¹⁶³ G. A. Krause, « The Institutional Dynamics of Policy Administration », art. cit. ; P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », art. cit., p. 80 ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy, op. cit.*, p. 14.

outputs pourrait également être l'objet d'une forte variation en fonction de leurs cadres cognitifs, institutionnels et stratégiques.

Une distinction générale de la réputation d'une agence entre ses différents registres de clients nous semble dès lors probable si nous considérons que les autorités nationales compétentes ne sont pas mues par les mêmes attentes et objectifs que les autorités politiques, inscrites dans la compétition électorale. Cette disjonction pourrait amener à des contrastes entre l'autonomie opérationnelle réelle de l'agence par rapport à chaque ensemble de clients. Ceux-ci nous paraissent à même d'être renforcés en période de « crises »¹⁶⁴ dans le secteur d'action publique de l'agence. Dans ces temporalités, une forte pression de l'opinion publique est exercée sur les autorités politiques, poussées à devoir trouver des solutions, qui peuvent se tourner vers les acteurs conçus comme détenant des formes d'expertise technique¹⁶⁵, dont les agences. À cet égard, la littérature sur la réputation s'intéresse aux crises qui mobilisent une forte attention politique, publique, médiatique. Ces temporalités pourraient jouer un rôle d'accélérateur ou d'affaiblissement de la réputation de l'agence selon la perception des *outputs* produits par l'agence, à la hauteur ou non des espérances des publics¹⁶⁶. En revanche, ces conjonctures critiques pourraient entraîner une dissociation entre la réputation de l'agence et l'accroissement de ses ressources et capacités d'action. Ce processus se produirait si ce ne sont pas ses idées qui sont au fondement de cette dynamique, mais celles d'acteurs politiques en quête de profits électoraux. Dans cette perspective, ces professionnels de la politique offriraient des solutions déconnectées de leurs représentations des *outputs* de l'agence et se situant surtout dans une dynamique de *blame shifting*¹⁶⁷ vers le niveau européen. Une telle dynamique suscite des interrogations quant à l'institutionnalisation de l'agence, et donc quant à son autonomie, une fois que ces temporalités critiques sont refermées, notamment par rapport aux autorités nationales compétentes en charge de mettre en œuvre ces impulsions politiques.

¹⁶⁴ Ces guillemets visent à souligner notre approche constructiviste des crises que nous détaillons dans la troisième partie de cette thèse. Nous supprimons par la suite ces guillemets par souci de confort de lecture.

¹⁶⁵ Entre autres, U. Rosenthal et P. Hart, « Experts and Decision Makers in Crisis Situations », *Knowledge*, 1991, 12, 4, p. 350-372 ; P. M. Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 1992, 46, 1, p. 1-35.

¹⁶⁶ E. Bækkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe », art. cit. ; A. Wæraas et M. Maor, « Understanding Organizational Reputation in a Public Sector Context », art. cit., p. 7)

¹⁶⁷ Morris P. Fiorina, « Legislative Choice of Regulatory Forms », art. cit. ; C. C. Hood, « The Risk Game and the Blame Game », art. cit. ; D. Curtin, « Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account », art. cit.

Deuxièmement, l'autonomie organisationnelle réelle d'une agence pourrait mobiliser des enjeux de réputation, mais distincts de ceux des facettes opérationnelles. L'importante autonomie réelle d'une agence est traduite ici par une utilisation minimale voire inexistante des mécanismes de contrôle créés par la base légale, par exemple en termes de sanction, ou par l'absence de recours à des mécanismes de contrôle informels non prévus par ce texte juridique. Cette autonomie réelle n'implique pas une indépendance de l'agence qui reste redevable plutôt que contrôlée¹⁶⁸. Cette situation pourrait être liée aux choix des acteurs politiques de ne pas utiliser ces contrôles du fait de leur représentations sociale de l'agence. Cette réputation nous semble surtout être fondée ici sur les *inputs*¹⁶⁹ de l'agence, c'est-à-dire sur la nature de son processus décisionnel. L'identité attribuée à ce titre à l'agence par les acteurs politiques est moins liée à l'idée de juridiction. Elle nous semble plutôt rattachée à des débats majeurs relatifs à l'intégration européenne, cristallisant la perception de la légitimité de celle-ci par les différents acteurs en présence : une agence de l'UE agissant dans tel domaine doit-elle plus ou moins contrôlée, doit-elle accorder une place plus ou moins forte au contrôle démocratique et à la transparence ? Son processus décisionnel doit-il être soumis à des modalités plus ou moins supranationales en écho à l'identité attribuée plus ou moins intergouvernementaliste ? Si les réponses apportées à cette facette procédurale sont conformes aux cadres cognitifs des acteurs, il nous semble moins probable que ces derniers aient recours à des mécanismes de contrôle voire de sanction qui peuvent être dès lors jugés non nécessaires du moment que l'agence reste redevable. Là encore, les représentations pouvant varier entre les acteurs, des comportements distincts en matière de contrôle d'une agence pourraient être observés.

Néanmoins, à l'instar de l'autonomie opérationnelle, nous émettons l'hypothèse que cette facette organisationnelle n'est que partiellement sensible aux enjeux de réputation. De ce fait, l'inutilisation de mécanismes de contrôle ne serait pas simplement explicable par la représentation sociale du processus décisionnel de l'agence. Dans ce sens, de nombreux travaux ont mis en lumière la complexité d'utilisation des mécanismes de contrôle et de sanction d'une agence, pesant surtout comme une « épée de Damoclès »¹⁷⁰ avec peu de chance de mise en œuvre, en

¹⁶⁸ Conformément aux travaux cités précédemment, E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Wielders of Supranational Power », art. cit., p. 131 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852.

¹⁶⁹ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit., p. 291-292.

¹⁷⁰ E. M. Busuioc, « European Agencies and Their Boards: Too Much Board, Too Little Monitoring », Rochester, New York, Social Science Research Network Scholarly Paper ID 1890671, 2011, p. 22. Voir aussi M. Thatcher, « Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe », *Journal of European Public Policy*,

particulier dans le cas des agences de l'UE du fait des conflits interinstitutionnels¹⁷¹. Si l'autonomie organisationnelle réelle de l'agence dépend en définitive pour partie de sa réputation procédurale, d'autres facteurs et dynamiques explicatifs politiques et institutionnels peuvent également être mobilisés.

Tableau 0.1. Indicateurs des différentes facettes de l'autonomie d'une agence

	Opérationnelle	Organisationnelle
Formelle	Définition de son mandat, de ses objectifs et de ses tâches, du processus décisionnel de l'agence en lien avec les enjeux opérationnels	<ul style="list-style-type: none"> - Prérogatives, composition et relations prévues avec le conseil d'administration (managériale) - Interactions formelles envers le Parlement européen, la Commission et le Conseil (politique) - Juridiction des cours et organes de contrôle des activités ((quasi-)judiciaire) - Source du financement, gestion des ressources et relations avec les organes financiers (financière)
Réelle	Acceptation ou non par les clients de l'autorité de l'agence ; sollicitations ou non de l'agence et suivi de ses recommandations, décisions, orientations ; octroi ou non de ressources additionnelles	Recours ou non par les acteurs compétents à des mécanismes de contrôle formels et/ou informels

Sources des indicateurs de l'autonomie formelle : M. Groenleer (The Autonomy of European Union Agencies, op. cit., p. 70-72.) et E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer (« Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852).

Si vous avons jusque-là présenté les enjeux de l'autonomie de manière différenciée car régis par des dynamiques qui leur sont propres, des articulations entre eux peuvent être pensées. D'une part, bien que mus par des structures de controverse dominantes, les facettes opérationnelles et organisationnelles de l'autonomie d'une agence nous semblent à même d'interagir en

2002, 9, 6, p. 954-972 ; M. Thatcher, « The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe », *Governance*, 2005, 18, 3, p. 347-373.

¹⁷¹ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit., p. 800-801.

partie. À cet égard, la relation la plus évidente est l'influence de l'autonomie organisationnelle réelle sur la capacité d'action d'une agence sur son terrain d'activités. À ce titre, si une agence dispose d'un mandat étendu, de ressources importantes, de nombreuses sollicitations, l'affirmation de ses idées peut être modifiée par l'activation ou non de mécanismes de contrôle formels et informels, que ce processus soit lié à la réputation procédurale de l'agence ou aux tensions interinstitutionnelles. Le poids de l'autonomie opérationnelle *de facto* sur les enjeux organisationnels nous paraît également décisif. La perception du caractère unique et spécifique des *outputs* de l'agence, en particulier la valorisation de ses idées sur son champ de compétence dans une temporalité critique, pourrait entraver l'utilisation des dispositifs de contrôle tant que l'agence reste redevable. Dès lors, l'accumulation de ressources opérationnelles par une agence pourrait se révéler déterminante sur le contrôle exercé. Ces imbrications nous amènent de ce fait plus largement à nous questionner sur la domination de l'une ou de l'autre facette dans la trajectoire institutionnelle d'une agence.

D'autre part, nous nous intéressons à la rétroaction de l'autonomie réelle sur la base légale. Cette dimension est peu traitée par les travaux sur la réputation qui ont une vision statique de la base légale de l'agence. Nonobstant, Martijn Groenleer ouvre la question des *feedbacks* de la capacité d'action *de facto* sur les dispositions formelles¹⁷². Une intégration de l'autonomisation opérationnelle et organisationnelle réelle de l'agence dans son texte fondateur pourrait à ce titre être pensée comme un indicateur de son institutionnalisation. À l'inverse, l'absence de formalisation des modifications *de facto* de la capacité d'action d'une agence à affirmer ses idées pourrait révéler une forme de précarité dans sa trajectoire institutionnelle. Ce dernier cas nous semble particulièrement probable si le processus décisionnel est confié à des acteurs qui ne sont pas à l'initiative de l'expansion opérationnelle et organisationnelle de l'agence et qui lui attribuent une réputation distincte. Par conséquent, il se révèle central d'analyser les processus initiant les adaptations de la base légale d'une agence et des parties prenantes aux négociations.

D.2. §2. Une agence incarnée : le rôle des leaders

Après avoir proposé de nouvelles relations analytiques entre les concepts d'autonomie, de réputation, d'identité et de légitimité, il est également essentiel de comprendre que même si

¹⁷² M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 34-35.

celles-ci dépendent des perceptions des publics de l'agence elles peuvent être plus ou moins modelées et modifiées par les membres de l'agence eux-mêmes. Cette dynamique, insuffisamment mise en valeur par Daniel Carpenter¹⁷³, est grandement associée au rôle des leaders dans la littérature existante. La valorisation de ces acteurs est au cœur d'un nombre important de publications, cherchant à démontrer que les leaders ne sont pas de simples administrateurs techniques chargés de mettre en œuvre les décisions prises à un niveau plus élevé¹⁷⁴. Les leaders sont les individus d'une organisation qui dépassent par leurs comportements et activités leur rôle de gestionnaires et de managers afin de proposer des solutions perçues comme uniques et innovantes favorisant le renforcement de l'agence. Si les leaders sont généralement pensés comme appartenant à la direction d'une organisation, la simple détention d'un poste de direction n'implique pas qu'un acteur jouera ce rôle de leader. Il doit exercer des activités dans ce sens et être perçu comme tel par l'extérieur¹⁷⁵. De même, des individus n'occupant pas un poste de directeur peuvent se révéler être des leaders s'ils disposent des ressources suffisantes et agissent dans cette direction¹⁷⁶.

Les discours et pratiques de ces acteurs sont généralement saisis au prisme de leurs intérêts à étendre leur agence. Nous proposons de nuancer cette approche. Nous supposons que la quête de construction d'une réputation des leaders ne se comprend pas uniquement par un prisme stratégique et rationaliste de valorisation de soi et de quête de pouvoir¹⁷⁷. Nous pensons que ces acteurs croient dans la nécessité de l'agence, qu'ils ont une vision de l'identité qu'ils souhaitent lui conférer à des fins de légitimation. Cette représentation sociale est traduite par les choix opérés dans la construction de la réputation¹⁷⁸, donc moins liés à un calcul coûts/avantages, souvent supposé dans les travaux sur la réputation.

¹⁷³ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 23.

¹⁷⁴ Entre autres, P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit. ; A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? », *Public Administration Review*, 2003, 63, 5, p. 544-553 ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions: Reconsidering the Role of Leadership », *Administration & Society*, 2008, 40, 3, p. 271-297.

¹⁷⁵ A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit., p. 24 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 62.

¹⁷⁶ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 79-80.

¹⁷⁷ Cette dimension très rationaliste apparaît notamment dans E. M. Busuioac, « Friend or Foe? », art. cit. et dans A. Wæraas et M. Maor, *Organizational Reputation in the Public Sector*, Londres, Routledge, 2015.

¹⁷⁸ E. Baekkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe », art. cit.

La prise en compte de leurs cadres cognitifs nous paraît offrir de nouvelles pistes pour saisir à la fois leur fonction au sein de l'agence et en interaction avec les publics de cette dernière. De prime abord, les leaders agissent sur la réputation de l'agence du point de vue interne en choisissant les tâches, les formes d'expertise développées, les services proposés¹⁷⁹, ce qui est facilité lorsque les bases légales des agences sont imprécises. Ces éléments sont à même de créer une juridiction de l'agence, mais aussi sa légitimité selon leur conformité ou non aux besoins, pratiques et représentations des publics. Par exemple, en développant des savoirs et outils destinés à un public plutôt qu'à un autre, les leaders pourront rapprocher l'agence de ces acteurs au détriment potentiellement des autres.

De plus, la réputation suppose également un processus d'unification de l'agence¹⁸⁰ qui est facilité si ses membres lui attribuent déjà une identité et une légitimité organisationnelles fortes, ce sur quoi les leaders peuvent également agir. Ils peuvent dans ce sens œuvrer à susciter une cohésion définie comme « la force des liens entre des éléments individuels d'un système et le système comme un tout »¹⁸¹. Selon Martijn Groenleer¹⁸², cette cohésion englobe d'une part la garantie d'une certaine loyauté du personnel qui doit s'engager dans ses tâches, rester stable et retirer un sentiment de fierté du succès de l'agence en raison de son sentiment d'appartenance à un groupe spécial. À cette fin, les leaders peuvent notamment réussir à attribuer à l'agence le sens d'une mission à accomplir, chercher à offrir des rétributions symboliques et matérielles, organiser des événements spéciaux afin de célébrer les succès¹⁸³. D'autre part, la cohésion d'une agence suppose également une perception partagée de ses objectifs et tâches, mais également des moyens d'action nécessaires pour les atteindre¹⁸⁴. Cette représentation commune est fondée sur une socialisation importante du personnel de l'agence et peut passer par exemple par des programmes d'orientation, d'intégration et de formation¹⁸⁵. Ce leadership peut de ce

¹⁷⁹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 79-80.

¹⁸⁰ D. P. Carpenter et G. A. Krause, « Reputation and Public Administration », *art. cit.*, p. 29.

¹⁸¹ A. Boin, *Contrasts in Leadership: An Institutional Study of Two Prison Systems*, Delft, Eburon, 1998.

¹⁸² M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 75-77.

¹⁸³ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.*, p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, Lawrence, University Press of Kansas, 1990 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, cinquième édition, Belmont, Thomson/Wadsworth, 2007 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 75-77.

¹⁸⁴ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 50-52.

¹⁸⁵ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.* ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, *op. cit.*, p. 287-293 ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 26-27 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 75-77.

fait consolider la réputation d'une agence en renforçant la cohésion et l'engagement individuel de ses membres et en attirant ou en gardant les membres de l'agence les plus qualifiés¹⁸⁶. En outre, en contribuant à l'émergence de normes et valeurs partagées du point de vue interne, les leaders peuvent plus facilement persuader les différents publics de son unicité et de sa légitimité. Pour ce faire, les leaders doivent être en capacité de faire campagne, de développer des relations et des réseaux avec les publics de l'agence pour qu'ils prennent connaissance de son existence et soient convaincus de sa légitimité, en s'adaptant à chacun des publics concernés¹⁸⁷.

Pour préciser le rôle des leaders et en lien avec les liens précédents établis entre réputation et autonomie, nous formulons des propositions analytiques supplémentaires. Premièrement, les leaders ne sont pas en capacité de maîtriser la construction de la réputation de l'agence et indirectement de son autonomie réelle. Celle-ci est modelée par des cadres cognitifs, pratiques, intérêts plus larges que les leaders ne contrôlent pas entièrement. Cela engendre à nos yeux plusieurs registres de conséquence. Nous supposons à ce titre des dynamiques potentiellement différentes de ce leadership entre les publics, mais aussi entre les enjeux opérationnels et organisationnels de l'autonomie réelle. Nous postulons que les leaders disposent d'une plus grande capacité d'action sur les premiers dans la mesure où ils peuvent plus facilement décider et influencer les *outputs* de leur agence, ensuite évalués par les publics en fonction de leurs propres représentations sociales, fonctionnements institutionnels et intérêts. En revanche, la marge de manœuvre des leaders en matière procédurale est *a priori* surtout restreinte au respect des dispositions formelles et à la création de relations de confiance avec les acteurs concernés afin d'éviter l'activation de mécanismes de contrôle. Échappe à ces leaders notamment tout potentiel conflit interinstitutionnel, susceptible d'influencer le contrôle de l'agence.

De surcroît, sur chacune de ces facettes, en essayant de consolider la réputation de l'organisation, les leaders peuvent mener au résultat inverse en raison de la complexité de leur environnement. Une tension traverse toute organisation qui ne peut satisfaire aux quatre interrogations principales de la réputation, ni pleinement correspondre aux représentations sociales de l'ensemble des publics l'entourant¹⁸⁸. Le rôle des leaders peut dans ce cas être central dans la quête

¹⁸⁶ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 49.

¹⁸⁷ J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 52-58 ; J. Malay et M. Fairholm, « Agency Legitimacy: A Reputational Power Analysis of the Bureau of Land Management », *Administration & Society*, 2019, p. 2.

¹⁸⁸ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 34-35.

du juste équilibre ou du choix entre les facettes et les publics qu'ils privilégient selon leur représentation de l'identité et de la légitimité de l'agence. Par leurs actions, les leaders peuvent donc attirer certains acteurs, mais ils prennent le risque d'en repousser d'autres¹⁸⁹.

Deuxièmement, les environnements macro des agences peuvent évoluer en raison d'évènements exogènes. Ces nouvelles circonstances, sécuritaires et européennes dans le cas d'Europol, peuvent représenter des contraintes ou des opportunités selon l'interprétation qui en sera faite. Les leaders peuvent tenter de peser sur la traduction opérée de ces phénomènes, mais peuvent se heurter à des perceptions distinctes d'une partie ou de l'ensemble des acteurs en présence. Conformément à nos propos *supra*, nous pensons en particulier qu'une plus grande capacité d'interprétation des problèmes et des solutions à apporter est accordée aux leaders d'une agence en période perçue de crise dans son domaine d'action. Cette conjoncture critique pourrait ouvrir une période d'incertitude élevée et induire des coûts politiques élevés en cas d'absence de réponse ou de réponse erronée, valorisant l'expertise technique de l'agence¹⁹⁰.

Cette proposition sur l'étude des agences par le biais du concept d'autonomie saisi au prisme des représentations sociales des acteurs se veut donc compréhensive. Pour cela, nous cherchons à mettre en lumière les acteurs impliqués au sein de l'agence et dans l'environnement de cette dernière, qu'ils soient situés au niveau national ou européen, dans des arènes techniques, bureaucratiques ou politiques. La représentation sociale de ces acteurs de l'agence, mais aussi de leur environnement plus large se traduit à ce titre dans des discours et pratiques qui influencent le degré d'autonomie *de jure* et *de facto* et permettent de la sorte de saisir à la fois l'ampleur et la nature des transformations, mais aussi les résistances à ce processus. Cette identification de variables explicatives et d'indicateurs à partir d'une recombinaison des travaux existants est appliquée dans le cadre de cette thèse à Europol, mais n'exclut pas une montée en généralité qui supposerait des recherches similaires sur d'autres agences de l'UE.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 51.

¹⁹⁰ Entre autres, U. Rosenthal et P. Hart, « Experts and Decision Makers in Crisis Situations », art. cit. ; P. M. Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », art. cit.

Section 2. Les hypothèses de recherche

À partir du cadre analytique ainsi construit de l'autonomie et renouvelé par l'insufflation d'une approche sociologique et cognitive, nous proposons quatre hypothèses que nous testons dans la suite de cette thèse. Celles-ci sont complémentaires et constituent des explications *a priori* de l'autonomisation d'Europol des années 1990 à 2018. Elles correspondent à quatre dynamiques que nous identifions en mesure d'alimenter la trajectoire institutionnelle de cette agence en tenant compte de la complexité de l'environnement de cette agence : le rôle des leaders (1), l'eupéanisation des policiers nationaux (2), la visibilité des enjeux de sécurité intérieure (3), les transformations du système institutionnel européen (4).

H1 : plus l'agence est dotée de leaders aux ressources élevées, plus son autonomie sera renforcée.

Le rôle des leaders est mis en avant par de nombreux travaux de sociologie des organisations et dans les recherches sur l'autonomie des agences. Comme développé *supra*, cette littérature souligne les capacités d'action de ces acteurs dans la mise en œuvre des bases légales des agences, par leurs activités internes et externes. Nous postulons donc que les leaders ont pu contribuer à l'autonomisation d'Europol en modelant sa réputation auprès des divers publics. Pour autant, cette dynamique doit être opérationnalisée en démontrant que l'autonomie d'une agence pourrait être affectée par les variations du poids et des ressources des leaders. Cette perspective est peu traitée par la plupart des recherches sur cette question qui supposent que les premiers leaders jouent un rôle déterminant dans l'autonomie de l'agence, tandis que les suivants seraient surtout en charge de « l'institutionnalisation du mythe »¹⁹¹ de l'agence. Cette forme de linéarité tend à être fondée sur une confusion entre les postes de directeur et les qualités de leader qui supposent des ressources particulières. Celles-ci ne sont ainsi pas uniquement fondées sur la base légale de l'agence, mais nous postulons qu'elles dépendent également des trajectoires socio-professionnelles et des savoirs maîtrisés à titre individuel par ces acteurs, qu'ils soient techniques ou relationnels. À cette fin, cette thèse se concentre sur les carrières

¹⁹¹ E. C. Hargrove, *Prisoners of the Myth: The Leadership of the Tennessee Valley Authority, 1933-1990*, Princeton, Princeton University Press, 1994, p. 281 cité dans M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 62.

des leaders pour déterminer leurs ressources individuelles et sur leurs pratiques au sein de l'agence et sur leurs interactions avec les différents publics. Nous supposons dès lors que cette corrélation entre leaders et autonomie doit être testée de manière plus rigoureuse en déterminant les différentes temporalités de la trajectoire institutionnelle d'une agence, ses phases d'accélération ou de ralentissement. Notre hypothèse serait donc vérifiée si les ressources cumulées des leaders mènent à des périodes de décuplement de l'autonomie d'une agence. À l'inverse, les années où ces acteurs disposent de capacités d'action bien plus limitées devraient mener à un manque d'innovations et une décélération, voire une crise de l'autonomie.

H2 : plus les policiers nationaux sont européenisés, plus ils participent à l'autonomisation d'Europol.

En s'appuyant plutôt sur la sociologie de la police, la deuxième hypothèse de cette thèse a trait aux policiers des États membres, détenteurs d'une expertise technique dans ce secteur d'action publique. Ces acteurs sont à même d'intervenir sur deux facettes complémentaires de l'autonomie d'Europol.

Premièrement, les policiers nationaux peuvent contribuer au modelage de l'autonomie formelle d'Europol lorsqu'ils participent aux groupes de travail du Conseil et au processus décisionnel au fondement des bases légales de l'agence. Dès lors, nous considérons que l'important degré d'« ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne »¹⁹² de ces acteurs favorise le renforcement des capacités d'action d'Europol. De la sorte, l'europeanisation individuelle de ces policiers nationaux les amènerait à développer de nouvelles représentations sociales, à acquérir des savoir-faire, ressources et pratiques spécifiques, à construire de nouveaux intérêts en lien avec le développement de la coopération européenne et d'Europol. Dans ce sens, ils se montreraient plus réceptifs à la plus-value d'une agence européenne qu'ils pourraient chercher à consolider. Cette sous-hypothèse serait confirmée si les bases légales successives d'Europol tendent à consolider son autonomie et si ces représentants nationaux n'ont pas fait preuve de résistance à cette dimension, voire l'ont initiée. Pour tester cette hypothèse, nous proposons d'analyser d'une part les trajectoires socio-profes-

¹⁹² B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action : l'europeanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 36.

sionnelles des représentants nationaux. D'autre part, outre les conséquences précises des dispositions formelles sur l'autonomie d'Europol, nous étudions les négociations de celles-ci, les discours et pratiques portés par ces policiers supposément européanisés, leurs interactions qui devraient *a priori* converger sur cette question.

Deuxièmement, les policiers nationaux participent à la détermination de l'autonomie réelle de l'agence en mettant en œuvre les bases légales de l'agence. En raison du *soft law* dominant dans ce secteur d'action publique européenne, les policiers sont libres d'envoyer ou non leurs informations et choisissent de solliciter ou pas les services de l'agence. Or, cette absence de contrainte nous conduit à supposer que ces policiers doivent percevoir Europol comme apportant une plus-value à leurs enquêtes pour procéder à un tel choix *a priori* contraire à leurs pratiques préexistantes d'échanges bilatéraux d'informations. Nous pensons donc que l'autonomisation de l'agence est déterminée par leur perception du caractère unique et spécifique de ses *outputs*. À cet égard, nous proposons une relation d'interdépendance entre réputation et européanisation dans la mesure où cette représentation de l'agence implique des adaptations à l'Europe de ces acteurs, pouvant être renforcées si cet échelon est pensé positivement. Pour tester cette seconde sous-hypothèse, nous observons les dynamiques de socialisation et d'apprentissage de l'Europe par les policiers nationaux (par les formations, par les échanges entre pairs etc.) qui devraient conduire à une hausse de leur utilisation d'Europol dans une temporalité proche. Pour cela, nous nous intéressons aux perceptions et routines de travail des policiers nationaux, en particulier en relation avec la coopération policière et avec Europol et notamment par le biais d'indicateurs quantitatifs.

H3 : plus les enjeux de sécurité intérieure construits comme transfrontaliers sont saillants, plus l'autonomie d'Europol est marquée.

Une source additionnelle d'autonomisation d'Europol supposée dans cette thèse est liée au rôle des professionnels de la politique nationaux que nous étudions au prisme de la sociologie politique de l'UE et de la littérature sur l'action publique. Nous pensons que ces acteurs initient et soutiennent le renforcement des capacités d'action opérationnelles de l'agence lorsque des problèmes sécuritaires sont très visibles et sont décrits comme transfrontaliers. Cette hypothèse est fondée sur la nature régaliennne du secteur d'activités d'Europol qui rendrait *a priori* contre-intuitive toute autonomisation d'une agence européenne. Or, un facteur explicatif de cette dynamique

à nos yeux est la très forte visibilité des enjeux de sécurité intérieure, au cœur des préoccupations des citoyens européens, et devenus un enjeu électoral. La fonction de ces décideurs politiques est de traiter ces problèmes d'action publique et d'apporter des réponses à même de rassurer l'opinion publique. Nous supposons que l'une d'entre elles est Europol lorsque ces menaces sécuritaires sont construites comme dépassant les frontières nationales, suscitant une forte incertitude et la quête de diagnostics. Cette hypothèse serait vérifiée si, d'une part, des variations de l'institutionnalisation de l'agence sont perceptibles entre les différentes formes de criminalité dont elle est en charge en fonction de leur visibilité. D'autre part, la confirmation de cette hypothèse impliquerait qu'en temps de crise de la sécurité intérieure, l'agence bénéficie de moyens d'action croissants et est sollicitée pour apporter des solutions, adoptées sans peu de débats entre les décideurs politiques. À ce titre, nous distinguons les discours politiques ponctuels, déconnectés de la réputation substantive de l'agence, et l'institutionnalisation d'Europol. Cette dernière supposerait une durabilité de ces transformations, éventuellement formalisées dans une base légale et pouvant favoriser l'allègement des contrôles exercés. Pour ce faire nous nous intéressons aux initiatives politiques et aux temporalités de la trajectoire institutionnelle de cette agence.

H4. Plus la coopération policière est l'objet de dérogations intergouvernementales, plus l'autonomie d'Europol est favorisée.

Cette quatrième hypothèse tend à insérer l'agence dans son environnement institutionnel. Europol a été créé comme une organisation intergouvernementale dans le même temps où la coopération policière était intégrée par le traité de Maastricht selon ces mêmes modalités intergouvernementales. Or, les transformations de la législation primaire de l'UE par le biais du traité d'Amsterdam¹⁹³ et de Lisbonne¹⁹⁴ ont réduit les dérogations appliquées à ce secteur d'action publique et les bases légales d'Europol ont dû être adaptées pour devenir conformes à ce droit européen. En témoignent sa mutation en une agence de l'UE en 2009 puis le rapprochement de sa gouvernance vers celle de la plupart des autres agences en 2016. Cette dynamique nous paraît restreindre l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol dans la mesure où, en devenant une agence de l'UE un plus grand nombre de dispositifs de contrôle sont exercés à son encontre (judiciaire, démocratique etc.) par plus d'acteurs et dont les représentations, pratiques et intérêts sont

¹⁹³ JO C 340 du 10 novembre 1997, p. 1-307.

¹⁹⁴ JO C 306 du 17 décembre 2007, p. 1-271.

diversifiés. C'est en particulier le cas des acteurs parlementaires dont les positions sont généralement décrites par la littérature comme libérales. De manière plus précise, les parlementaires européens, devenus co-législateurs en 2010 et participant à la gouvernance de l'agence de manière croissante, pourraient restreindre toutes les facettes de l'autonomie. À ce titre, ils pourraient s'opposer à l'autonomisation opérationnelle réelle et formelle de l'agence au nom des droits et libertés fondamentaux des citoyens et exercer activement leurs possibilités de contrôle sur Europol, en plus d'exiger l'inclusion de mécanismes supplémentaires dans les bases légales de l'agence. Afin de vérifier cette sous-hypothèse, nous analysons la participation du Parlement européen à la production des bases légales d'Europol. Nous visons ainsi à déterminer les éventuelles frictions du processus décisionnel et les résistances des eurodéputés aux potentielles tentatives de supranationalisation opérationnelle et organisationnelle de l'agence. En outre, nous étudions la mise en œuvre de ces textes et les pratiques du Parlement européen en matière de contrôle d'Europol qui devraient dans ce sens être maximisées.

De plus, en devenant une agence de l'UE dans un domaine régalién, l'autonomie voire l'existence d'Europol pourraient être affectées par les critiques croissantes des citoyens européens à l'encontre de l'UE au nom de la souveraineté nationale. En d'autres termes, il paraîtrait *a priori* plus acceptable aux yeux de ces derniers que les enjeux relatifs à la police soient traités de manière intergouvernementale et dans le respect des marges de manœuvre nationales. Pour tester cette dernière sous-hypothèse, nous nous intéressons aux évolutions du soutien de l'opinion publique à Europol et à la coopération policière, et à la porosité de la trajectoire institutionnelle à ces contestations de l'UE. Dans les cas où ces registres de protestation tendraient à s'accroître, nous devrions observer une remise en cause des capacités d'action de l'agence.

Section 3. Une méthodologie qualitative sur un objet difficile d'accès

Le cadre analytique et théorique préalablement construit nous mène à opter pour une méthodologie qualitative pour pouvoir observer l'ensemble des variables et indicateurs exposés, en particulier concernant les cadres cognitifs des acteurs, et mener une étude approfondie d'un cas précis. La collecte des données a reposé sur deux méthodes complémentaires mobilisées au fil de ce travail de recherche de manière concomitante et non successive, en raison de leur

enrichissement mutuel dans une perspective de triangulation des sources : une analyse documentaire et la réalisation d'entretiens.

De prime abord, cette thèse s'appuie sur une analyse documentaire¹⁹⁵. Premièrement, après avoir observé les dispositions légales prévues par le droit primaire de l'UE, c'est-à-dire les traités, nous avons passé en revue le droit secondaire. Il comprend notamment les bases légales successives d'Europol. Ces dernières déterminent le degré d'autonomie formelle de l'agence et nous étudions par conséquent avec précision le contenu des dispositions légales en gardant en tête la distinction entre les facettes opérationnelle et organisationnelle. Nous nous intéressons également au processus décisionnel même. Nous nous concentrons sur l'initiative, les motifs apportés en préambule pour le texte dans son ensemble et pour les articles individuels, traduisant pour partie les représentations, mais aussi sur les étapes successives de discussion de ce texte. Cette démarche suppose d'observer les négociations à l'œuvre dans les groupes de travail du Conseil et au niveau politique, les possibles communications de la Commission européenne et résolutions du Parlement européen, ainsi que les résultats des trilogues à partir du traité de Lisbonne. De la sorte, nous pouvons observer les éventuelles luttes institutionnelles et convergences, les motifs invoqués pour accepter ou rejeter les modifications de l'autonomie formelle d'Europol ainsi que les ressources distinctes des acteurs selon le résultat final.

De plus, par le biais notamment de la base de données EUR-lex qui recense les publications au journal officiel (JO) de l'UE, nous avons identifié par les mots-clés « Europol » et « coopération policière » les déclarations du Conseil européen, décisions du Conseil, communications de la Commission européenne et résolutions du Parlement européen à même de nous intéresser. L'étude de leur contenu nous a apporté des éléments factuels sur la trajectoire d'Europol et a renvoyé à d'autres documents non publiés au JO. Ces textes ont également révélé certaines informations essentielles sur l'interprétation de la réalité des acteurs nationaux et européens, sur leur perception de l'environnement sécuritaire et européen et sur les solutions préconisées et donc sur les évolutions possibles de l'autonomie réelle d'Europol. La recherche de rapports parlementaires au niveau national a également été menée à cette fin. Néanmoins, elle n'a pas toujours été fructueuse, parfois en raison de l'absence de publications, parfois du fait de nos compétences linguistiques limitées.

¹⁹⁵ En dépit de nos demandes à chaque entretien, les personnes interrogées n'ont pas voulu nous donner accès à des documents non officiels au nom d'impératifs de confidentialité des données.

Un troisième ensemble de documents traités est centré sur Europol. Les rapports annuels de l'agence ont été une mine précieuse d'informations. En témoignent les données factuelles sur l'organisation de l'agence et ses ressources, mais aussi sur ses activités (opérations réalisées, indicateurs quantitatifs sur son utilisation, outils et services développés etc.). Le format et la présentation de ces rapports ont également été révélateurs de la volonté des leaders de modeler la réputation d'Europol, des facettes de l'identité mises en avant. La principale difficulté que nous avons rencontrée dans l'étude de ces rapports a été la modification très régulière de leur format. Si ce changement est révélateur de certaines pratiques, il a également rendu l'accès difficile à certaines informations qui pouvaient être disponibles une année, mais plus l'année suivante. De plus, les programmes de travail annuels et pluriannuels adoptés par le conseil d'administration reflètent les orientations et priorités opérationnelles de l'agence et dans ce sens une partie de son identité. Enfin, nous avons également prêté attention aux évaluations stratégiques d'Europol, disponibles en libre accès, sur la criminalité de manière générale ou sur certaines formes spécifiques de crime. Nous avons en effet considéré que ces documents traduisaient la perception dominante parmi le personnel de l'agence des menaces et des solutions en termes opérationnels. En outre, nous avons tenté de repérer les possibles références à ces documents dans le processus décisionnel européen afin de saisir l'importance accordée aux diagnostics réalisés par l'agence.

L'étude de ces documents a constitué une étape préalable avant la réalisation des entretiens, nous permettant alors d'identifier certains acteurs, individus et organisations, et de commencer à repérer leur logique d'action¹⁹⁶. Toutefois, nous avons effectué des allers-retours entre les entretiens et la littérature « grise » afin de confirmer également certains éléments empiriques, révélés par les personnes interrogées.

Les résultats empiriques de cette thèse se fondent sur 45 entretiens effectués auprès de 46 personnes entre avril 2015 et juin 2017¹⁹⁷. Nous avons opté pour des entretiens semi-directifs qui offrent une certaine liberté de parole aux interlocuteurs, tout en permettant d'apporter des réponses claires aux interrogations centrales de ce travail de thèse¹⁹⁸.

¹⁹⁶ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 74-75.

¹⁹⁷ La liste des entretiens est présentée dans l'annexe 1 de cette thèse.

¹⁹⁸ Pour la réalisation de nos entretiens, plusieurs ouvrages ont été utiles, en particulier D. Della Porta et M. Keating (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2008 ; A. Blanchet, A. Gotman et F. de Singly, *L'entretien*, Paris, Armand Colin, 2014.

Nous n'avons pas débuté immédiatement notre travail de terrain face au coût d'entrée relativement important en termes de maîtrise du processus décisionnel européen ainsi que d'éléments plus factuels et techniques relatifs à Europol. Ce dernier point s'est révélé d'autant plus nécessaire qu'un usage important des acronymes est effectué par les personnes rencontrées, qui ont recours de plus généralement aux acronymes anglais qu'elles ont l'habitude de mobiliser dans leurs échanges quotidiens. Cette stratégie semble s'être révélée payante puisque plusieurs acteurs nous ont testée en nous posant des questions sur nos connaissances de la coopération policière et d'Europol. Disposer de ces informations nous a permis de rassurer nos interlocuteurs sur le fait qu'ils ne perdaient pas leur temps, tout en nous permettant d'aborder directement les points qui nous semblaient les plus essentiels.

Notre terrain s'est d'abord dirigé vers les policiers français au sein des services de police dédiés à la coopération européenne et internationale. Ces personnes ont par la suite pu nous présenter au bureau de liaison (BDL) français d'Europol qui nous a mise en contact avec plusieurs autres BDL. Ces derniers ont ensuite pu nous introduire à la fois auprès de policiers de leur État et de personnes travaillant pour Europol *stricto sensu*. Nous avons eu l'opportunité de discuter avec le personnel œuvrant dans les services opérationnels de l'agence, mais aussi plus organisationnels (services légaux, protection des données, secrétariat du conseil d'administration, direction). Nous avons également eu la chance de rencontrer plusieurs membres des directions passées d'Europol et des structures précurseurs de l'agence, l'équipe de projet (EPE) et l'Unité Drogues Europol (UDE). En parallèle, nous avons pu échanger avec des personnes travaillant ou ayant travaillé pour les institutions européennes, la Direction Générale (DG) Home de la Commission européenne et la DG JAI du secrétariat général du Conseil et du Conseil européen.

Nous avons rencontré nos interlocuteurs dans une diversité de lieux, que ce soit dans leur bureau, dans des lieux publics et cafés, voire même à leur domicile pour certains d'entre eux, à Paris, Bruxelles, La Haye, Wiesbaden¹⁹⁹. Si nous avons cherché à rencontrer physiquement les personnes autant que possible pour faciliter les interactions, nous avons également dû réaliser certains entretiens par téléphone ou par visio-conférence en raison de l'éloignement géographique de plusieurs de nos interlocuteurs ou de leur difficulté à dégager du temps suffisant pour

¹⁹⁹ Nous tenons ici à remercier sincèrement l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale pour les bourses accordées à deux reprises qui ont permis de financer ce travail de terrain.

organiser un rendez-vous. En outre, l'un des entretiens a davantage pris la forme d'un questionnaire du fait de problèmes de santé de la personne, qui a également accepté d'échanger par mail avec nous sur les différents points que nous souhaitions approfondir.

Certains de ces entretiens ont réuni deux personnes, conformément à ce qui était prévu, ou de manière imprévue. Cette situation s'est produite lorsque l'interlocuteur principal nous proposait spontanément d'inviter une autre personne qui lui semblait compétente pour répondre à nos questions ou lorsqu'une deuxième personne était saisie au vol lors de son passage dans un bureau. Ces entretiens se sont généralement révélés intéressants puisqu'une forme de dialogue s'est instaurée entre les personnes interrogées dans une optique de confirmation, mais aussi d'infirmer des propos tenus.

Pour faciliter la prise de parole de nos interlocuteurs, d'autant plus concernant des questions perçues comme confidentielles, nous leur avons proposé l'anonymat. Cette dimension s'est révélée encore plus essentielle en raison du caractère récent d'Europol et du nombre restreint d'acteurs ayant occupé certains postes et qui pourraient être facilement identifiées. De la sorte, nous sommes dans l'impossibilité de révéler trop d'informations relatives au statut et à la trajectoire socio-professionnelle des acteurs concernés lorsque nous exploitons les entretiens afin d'éviter que les personnes ne soient reconnues. Cette proposition a généralement rassuré nos interlocuteurs qui ont accepté alors, à part pour de très rares exceptions, que nous enregistrions nos entretiens si cela restait pour notre usage personnel et n'était pas divulgué. Une seule personne nous a demandé de lui envoyer la retranscription de l'entretien pour nous demander de retirer certains éléments qu'elle avait pu donner, craignant que ses positions personnelles ne soient prises pour celles de l'institution ou que ses propos soient mal interprétés. La possibilité d'enregistrer les discussions a grandement facilité notre capacité d'interaction avec les personnes en face de nous, nous permettant de nous détacher de la prise de notes, d'autant plus quand les entretiens se déroulaient en anglais – ce qui a été le cas d'une grande partie d'entre eux.

Nous avons également cherché à mettre en confiance les acteurs interrogés par le format adopté de nos questions. À cette fin, nous avons choisi de toujours débiter l'entretien en demandant à la personne interrogée quelle avait été sa trajectoire socio-professionnelle et les choix de carrière réalisés. Cette première question a généralement permis de mettre à l'aise notre interlocuteur en l'interrogeant sur un sujet qu'il maîtrisait et en nous permettant de collecter des

données davantage micro. Nous n'avons pas élaboré de grille d'entretien standard en nous adaptant à chaque fois à l'interlocuteur rencontré, mais en fixant des grandes lignes directrices quant aux facettes de l'autonomie d'Europol sur lesquelles allaient porter les questions. Nous avons également généralement conclu les entretiens par une question relativement ouverte relative à la vision possible de l'avenir d'Europol par nos interlocuteurs. Les personnes interrogées ont véritablement joué le jeu des entretiens et peu ont adopté un discours institutionnel et très officiel. La grande majorité s'est relativement libre de répondre à nos questions, si ce n'est pour des problèmes de confidentialité des négociations ou de sensibilité des enjeux de sécurité intérieure. Les acteurs qui nous ont reçue ont accueilli favorablement notre démarche et ont accepté de nous consacrer du temps autant que possible. Les entretiens ont rarement duré moins d'une heure, certains ont duré même plusieurs heures et divers acteurs ont été rencontrés à deux reprises pour pouvoir poursuivre l'entretien. Nos interlocuteurs se sont montrés intéressés par notre recherche, nous demandant pour un certain nombre d'entre eux l'envoi de notre thèse une fois terminée. Ils se sont révélés donc tout à fait disposés à nous aider, notamment en nous indiquant des personnes intéressantes à rencontrer, ce qui a permis un effet « boule de neige » très salvateur dans notre enquête.

En effet, une difficulté majeure de ce terrain de thèse a été la forte opacité entourant les organigrammes des services de police et d'Europol. Par conséquent, cela nous a poussée à passer par des secrétariats, ce qui n'a pas toujours débouché sur des résultats, ou à mobiliser certaines personnes-clés qui ont réussi par leur réseau personnel à nous débloquent des rendez-vous. Ce dernier point s'est révélé particulièrement essentiel dans la prise de contact avec les acteurs ayant occupé dans le passé des fonctions en lien avec la coopération policière et Europol, éléments indispensables du fait de la perspective de long terme adoptée dans cette thèse. L'accès aux acteurs est demeuré particulièrement difficile dans les services de police des autres États membres, ce qui a mené à une forme de surreprésentation des policiers français dans notre échantillon d'entretiens. Cependant, nous ne pensons pas que cela a induit un biais dans notre travail. Cette asymétrie dans les réponses données a été compensée par les questions systématiques posées aux policiers travaillant au sein d'Europol ou de certaines institutions européennes sur leur expérience nationale, en plus de leur travail à La Haye ou à Bruxelles.

Une difficulté additionnelle est liée à la temporalité de cette thèse effectuée durant une période de forte activité des individus et organisations en lien avec la sécurité intérieure. Si ce

contexte s'est révélé particulièrement intéressant du point de vue académique, face à ces événements, les services compétents de police, d'Europol et des institutions européennes ont été très occupés, certains rendez-vous ont alors été annulés ou reportés face à l'urgence. Cette situation a été particulièrement problématique concernant les représentants de la Commission européenne puisque malgré la prise de plusieurs rendez-vous avec différentes personnes, nous n'avons finalement pu en rencontrer qu'une seule. Nos demandes répétées de rencontre avec des députés européens de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) en charge de la coopération policière sont également malheureusement restées lettre morte. Ce biais particulier a été autant que possible compensé par l'étude des rapports parlementaires et questions posées par les eurodéputés membres de cette commission.

La réalisation de ces entretiens nous a alors permis de réunir un ensemble d'informations factuelles, mais surtout relatives aux trajectoires individuelles des acteurs, aux cadres cognitifs et culturels, aux stratégies et ressources déployées, aux contraintes informelles, pratiques et routines de travail, au sens donné à leurs actions, à titre individuel mais surtout organisationnel, soit « l'État au concret ou en action »²⁰⁰. Les entretiens se sont révélés être un matériau particulièrement riche, offrant un accès à des données sinon difficiles à collecter et nous permettant également d'identifier et de hiérarchiser les enjeux d'analyse de l'autonomie d'Europol. Toutefois, nous sommes consciente des biais possibles des entretiens selon la nature des questions posées et l'interaction produite au cours de la discussion. Pour dépasser cela, nous avons cherché à croiser les entretiens en utilisant le contenu d'autres discussions pour confronter les acteurs de manière indirecte afin d'enrichir les échanges, de confirmer ou d'infirmer certains éléments. De plus, nous avons également cherché à recouper les informations données en entretien avec celles de la littérature « grise » pour observer des traductions plus formelles des éléments évoqués lors des discussions. Les entretiens ont donc été utilisés à la fois à des fins exploratoires et de confirmation²⁰¹.

Section 4. Plan de la thèse

²⁰⁰ P. Bongrand et P. Laborier, « L'analyse politique de l'action publique confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue française de science politique*, 2005, 55, 1, p. 75.

²⁰¹ A. Blanchet, A. Gotman et F. de Singly, *L'entretien*, *op. cit.*, p. 39-46.

Afin de saisir les évolutions de l'autonomie d'Europol, nous avons tout d'abord envisagé une approche chronologique. Cependant, cette démarche ne permet pas de restituer pleinement les temporalités partiellement distinctes des facettes opérationnelles et organisationnelles que nous postulons soumises à des dynamiques d'accélération, de stagnation ou de ralentissement différentes. Les trois parties de cette thèse, chacune composée de deux chapitres, suivent par conséquent en partie un ordre chronologique et recouvrent en partie une dimension analytique.

La première partie de notre travail vise à comprendre pourquoi et comment Europol a été créé, ce qui mobilise nos quatre hypothèses. Les réponses à ces interrogations préalables sont nécessaires pour le reste de notre thèse. Nous nous intéressons dans un premier chapitre au processus de problématisation d'Europol. Pour ce faire, nous adoptons une vision de plus long terme sur le développement de la coopération policière que nous postulons former le cadre initial de la réflexion sur la création de cette agence. Nous nous intéressons en particulier aux trajectoires socio-professionnelles, aux représentations et aux ressources des acteurs participant aux structures de coopération policière. L'objectif est de comprendre comment un nouveau diagnostic a été produit par un groupe restreint de policiers familiers à la coopération policière. Puis, nous analysons comment les idées de ce forum ont été mises sur l'agenda, discutées dans le forum politique et traduites dans le forum de communauté de politique publique dans le cadre des négociations sur le traité de Maastricht. Le chapitre 2 est dès lors consacré à la détermination de l'autonomie formelle d'Europol lors de la rédaction de sa base légale durant les années 1990. Les négociations de celle-ci sont spécifiques en raison de la mise en place de précurseurs d'Europol, chargés d'aider à la préparation de la convention de 1995. Il se révèle dès lors particulièrement intéressant d'étudier la participation de ces précurseurs aux négociations de l'agence, les points d'achoppement entre les délégations nationales et les premières réceptions de ce texte par les acteurs exclus du processus décisionnel, en particulier les parlementaires.

La deuxième partie de cette thèse est concentrée sur l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol en relation avec les policiers nationaux des années 2000 au début des années 2010. Elle teste principalement et conjointement nos deux premières hypothèses. Nous nous interrogeons dans le chapitre 3 sur les ressources techniques et relationnelles des leaders de l'agence. Cette perspective nous permet par la suite de mieux appréhender les éventuelles variations temporelles dans leurs activités internes pour modéliser la réputation de l'agence, leur traduction des dispositions formelles de l'agence. À cette fin, nous observons à la fois les tâches et priorités

sélectionnées et les pratiques mobilisées pour susciter une cohésion du personnel d'Europol. Le chapitre 4 vise à saisir les activités externes de ces leaders par rapport aux policiers nationaux qui constituent une partie essentielle de la clientèle d'Europol. Or, conformément à nos propos *supra*, nous postulons que les leaders ne maîtrisent pas l'ensemble de leur environnement et la réputation attribuée à l'agence. Ce quatrième chapitre permet dans ce sens d'observer les possibles freins à l'eupéanisation des policiers nationaux et les différenciations possibles de ce processus. De la sorte, nous testons notre articulation entre réputation et eupéanisation dans un domaine de *soft law*.

Enfin, la troisième partie de cette thèse est dédiée aux échanges d'Europol avec les arènes politiques et aux représentations sociales de ces dernières, combinant nos quatre hypothèses. Dans le chapitre 5, nous observons l'autonomie réelle de l'agence par rapport au Conseil, mais aussi par rapport à la Commission et au Parlement européen durant la première moitié des années 2000. Puis, nous tâchons de saisir comment celle-ci a en partie alimenté les transformations de l'autonomie formelle d'Europol par le biais de la décision de 2009. Cette dernière a en outre été adoptée dans un contexte de transformation de l'UE à la suite de l'adoption du traité de Lisbonne, à même de modifier le *statu quo* existant. Enfin, nous abordons dans le chapitre 6 la temporalité plus récente qui est marquée par la perception d'une double crise : celle de la sécurité intérieure et de l'intégration européenne. Cette interprétation de l'environnement pourrait dès lors mener à un changement substantiel de l'autonomie d'Europol du point de vue réel et formel, en lien avec les facettes opérationnelles et organisationnelles.

Première partie

Des acteurs et dynamiques enchevêtrés au fondement de la création d'Europol

Afin d'étudier la trajectoire institutionnelle d'une agence, il se révèle essentiel de comprendre d'une part pourquoi elle a été créée (chapitre 1) et d'autre part comment elle a été mise en place par le biais de sa base légale (chapitre 2). La première partie de cette thèse vise à répondre à ces deux questionnements, abordés par la plupart des travaux existants de manière fonctionnaliste. En effet, comme rappelé dans l'introduction, les publications sur les agences sont dominées par le modèle P-A selon lequel une agence se voit déléguer des pouvoirs afin de répondre à des besoins fonctionnels²⁰². Certains travaux ont enrichi ce postulat de départ en identifiant d'autres variables explicatives à la mise en place d'une agence, telles que la quête d'équilibre entre les institutions de l'UE ou la diffusion d'un nouveau paradigme d'agenciarisation²⁰³. Pour autant, nous avons démontré l'inadéquation de ces différents éléments avec les agences JAI²⁰⁴ et Europol en particulier. Il n'est pas question de délégation de pouvoirs dans la mesure où ces agences produisent des activités et de l'expertise qui ne sont exercées par aucun autre acteur ou groupe d'acteurs. De plus, Europol n'a pas été initialement créé comme une agence de l'UE, mais comme une organisation intergouvernementale, avec de faibles prérogatives des institutions européennes. Dans ce sens, si la dynamique d'agenciarisation a éventuellement pu faciliter la mise en place d'Europol, elle n'en est pas un élément explicatif pour autant.

Par conséquent, nous pensons la nécessité d'identifier plus précisément les acteurs ayant défendu la création d'Europol et le problème auquel celui-ci est censé répondre, mais également les ressources de ces acteurs, leurs soutiens et les résistances à ce diagnostic. Cette perspective

²⁰² H. Kassim et A. Menon, « The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union », art. cit., p. 126 ; R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model », *West European Politics*, 2008, 31, 4, p. 789-805 ; T. Delreux et J. Adriaensen, « Introduction », art. cit.

²⁰³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 44-47.

²⁰⁴ J. Pollak et P. Slominski, « Experimentalist but not Accountable Governance? », art. cit., p. 905 ; J. J. Rijpma, « Justice and Home Affairs Agencies », art. cit. ; J. J. Rijpma, « Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its Inherent Tensions », art. cit., p. 98.

nous semble d'autant plus intéressante qu'une grande partie de la littérature existante restitue la création d'Europol dans le sillage des développements historiques de la coopération policière, sans toujours expliquer pourquoi cette solution d'Europol a été défendue parmi d'autres. Dans ce sens, l'adoption d'une agence ne doit pas être pensée comme une réponse naturelle à l'internationalisation de la criminalité au risque d'occulter les autres projets qui auraient été possibles. Ainsi, nous postulons qu'il n'est nullement évident qu'Europol ait été créé. Le développement d'une coopération policière aurait pu être possible uniquement au niveau international face à une criminalité qui est perçue comme internationale. Une alternative aurait pu être le rattachement du projet Europol à d'autres cadres de coopération politique européenne que l'UE, par exemple le Conseil de l'Europe. Cette démarche implique dès lors de comprendre pourquoi et comment ce diagnostic a été formé et défendu par certains acteurs *a priori* au sein du forum professionnel²⁰⁵, pourquoi et comment il a été repris par Helmut Kohl lors de la CIG de Maastricht comme forum de communauté de politique publique²⁰⁶, pourquoi et comment il a été perçu par les autres délégations nationales et traduit dans le cadre du traité de Maastricht. Au fil de ce premier chapitre, nous apportons certains éléments de connaissances à même de tester dans la suite de ce travail trois hypothèses. Il s'agit des hypothèses 2 en nous concentrant sur les représentations sociales des policiers participant à la coopération policière, 3 en saisissant pourquoi les professionnels de la politique intègrent la coopération policière et 4 de cette thèse en observant les modalités de cette intégration (chapitre 1).

En mettant en lumière les acteurs ayant présidé à la problématisation d'Europol, nous pouvons plus aisément saisir comment il a été mis en place, c'est-à-dire le degré et les modalités d'autonomie formelle accordés par sa base légale²⁰⁷. Le modèle P-A dominant se concentre sur la résolution d'un dilemme posé aux principaux. Ces derniers doivent veiller à préserver la marge de manœuvre accordée à l'agent pour qu'il accomplisse ses missions, sans qu'il puisse échapper au contrôle de ses principaux. La littérature sur l'autonomie permet de dépasser cette

²⁰⁵ Comme rappelé précédemment, ce forum des professionnels d'un secteur composé d'acteurs de la société civile n'est initialement pas intégré par Bruno Jobert, mais par Ève Fouilleux lorsqu'elle reprend ce modèle pour l'appliquer à une politique sectorielle spécifique dans « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit., p. 279.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 17.

tension inéluctable par une reconfiguration des concepts mobilisés en démontrant la compatibilité possible entre autonomie et redevabilité²⁰⁸. La première implique dès lors l'idée d'une capacité d'action laissée à l'agence, pouvant réaliser ses activités en étant soumise à des mécanismes de redevabilité, bien moins intrusifs que ceux de contrôle²⁰⁹. Cette articulation analytique nous a conduite à distinguer plus clairement les enjeux opérationnels de l'autonomie formelle de ceux organisationnels.

Pour autant, les travaux sur l'autonomie ne prêtent pas toujours une attention suffisante aux acteurs et dynamiques de rédaction de la base légale de l'agence. Celle-ci tend parfois à être appréhendée selon une logique fonctionnaliste comme la simple traduction des facteurs à l'origine de sa création. Nous postulons au contraire qu'une possible reconfiguration des problèmes et des solutions peut être opérée entre la phase de construction d'un diagnostic et sa formulation dans le texte fondateur de l'agence, c'est-à-dire entre le forum de production des idées et celui de traduction de celles-ci en solutions d'action publique²¹⁰. Nous pensons que des acteurs distincts, porteurs de représentations sociales variées, peuvent participer à ce processus décisionnel. Ce dernier donnerait dès lors lieu à de nouvelles interactions par rapport à la phase de problématisation du fait de la reconfiguration potentielle des ressources, des alliances, des enjeux discutés.

Cette démarche nous semble d'autant plus nécessaire dans le cas d'Europol en raison de la spécificité de la préparation de sa base légale marquée par l'établissement de structures censées apporter une importante expertise technique. En effet, l'équipe de projet Europol (EPE) a été mise en place en 1992, remplacée par l'Unité Drogues Europol (UDE) en 1993, afin de résoudre un certain nombre de problèmes dans un contexte d'importante incertitude sur les activités opérationnelles du futur Europol. Or, la création de ces structures ne nous semble pas neutre sur le processus décisionnel. Ainsi, en reprenant les termes d'Antoine Mégie, nous nous fondons sur « l'hypothèse que l'élaboration de la politique européenne a été produite à travers les représentations, choix et pratiques quotidiennes d'acteurs du niveau meso qui ont incarné ce secteur et sont entrées dans les négociations intergouvernementales aux côtés des représentants politiques nationaux et européens »²¹¹. Il s'avère donc pertinent de comprendre quels sont

²⁰⁸ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit.

²⁰⁹ M. Bovens, « Analysing and Assessing Accountability », art. cit. ; E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Wielders of Supranational Power », art. cit., p. 131 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852.

²¹⁰ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

²¹¹ A. Mégie, « The Origin of EU Authority in Criminal Matters: A Sociology of Legal Experts in European Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, 2014, 21, 2, p. 231.

les acteurs participant à ces structures, en particulier leurs leaders²¹². Le rôle de ces derniers peut être pensé au sein de l'agence et en-dehors par le biais de leurs interactions avec leur environnement. En nous appuyant sur la littérature existante, ces acteurs devraient tendre à renforcer l'autonomie de leur organisation et nous postulons que cette réflexion peut être prolongée en supposant qu'ils chercheraient également à étendre les capacités d'action du futur Europol. Cette perspective nous permet d'étudier l'autonomie réelle de ces précurseurs d'Europol s'ils arrivent à affirmer leurs propres représentations sociales et diagnostics dans le cadre des négociations de la convention Europol. À cet égard, nous pourrions apporter certains éléments de réponse sur les rétroactions entre autonomie réelle et formelle²¹³. En analysant le rôle des leaders et leurs ressources, les représentations sociales et contributions des policiers nationaux et celles des professionnels de la politique et le poids des modalités organisationnelles intergouvernementales sur l'autonomie d'Europol, nous testons une partie de nos quatre hypothèses de recherche (chapitre 2).

²¹² Entre autres, F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.*, p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, *op. cit.* ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 75-77.

²¹³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 34-35.

CHAPITRE 1

LA PROBLEMATISATION INITIALE D'EUROPOL

Ce premier chapitre vise à comprendre comment est née l'idée d'Europol et prend le parti de mettre en lumière les acteurs ayant présidé à la mise en place de cette agence. Une remarque préliminaire essentielle est que ce chapitre s'appuie moins sur notre travail de terrain, mais plutôt sur une analyse de la littérature existante sur cette question qui dépasse en partie le cadre chronologique principal de la thèse. Notre objectif est de la sorte de dépasser toute logique fonctionnaliste ou tout discours naturalisant cette dynamique, surprenante à deux égards principaux. Premièrement, la justification apportée à la création d'Europol est la lutte contre la criminalité internationale et le terrorisme. Pour autant, ce problème est déjà pris en charge par plusieurs structures de coopération policière internationale préexistantes, la plus connue d'entre elles étant Interpol, alors qu'Europol est institué au niveau européen. Cette disjonction nous paraît dès lors renforcer notre postulat que cette agence n'est pas créée pour traiter un problème précis et nouveau, mais qu'elle résulte de dynamiques complexes. Deuxièmement, bien qu'Europol soit initialement une organisation intergouvernementale, il est rattaché au cadre communautaire par le biais du traité de Maastricht. Ce dernier crée dans le même temps le domaine JAI tandis que, jusque-là, ces enjeux régaliens étaient totalement exclus de l'UE. Il apparaît dès lors pertinent de questionner cette transformation et cette temporalité qui, à nos yeux, ne sont pas réductibles à une dynamique de *spill-over*. Ce simple débordement de la construction du marché européen à d'autres secteurs tend à occulter le rôle des acteurs et les frictions à l'œuvre dans l'intégration européenne, en particulier dans les domaines régaliens²¹⁴.

Dans une première section, nous revenons sur les évolutions historiques de la coopération policière depuis le XVIII^{ème} siècle, restituées par une littérature importante de sociologie de la police²¹⁵. Nous appréhendons celles-ci comme le résultat d'une interprétation spécifique de

²¹⁴ Cf. par exemple A. Mégie, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen*, *op. cit.* ; C. Boswell, « Justice and Home Affairs » dans M. P. Egan, N. Nugent et W. E. Paterson (eds.), *Research Agendas in EU Studies: Stalking the Elephant*, Basingstoke ; New York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 278-304 ; V. Guiraudon, « European Integration and Migration Policy », *art. cit.*

²¹⁵ Cf. notamment N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », *art. cit.* ; M. Defflem, *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*, Oxford ; New York, Oxford University Press (collection « Clarendon Studies in Criminology »), 2002 ; M. Anderson, *Policing the World*, *op. cit.* ; F. Lemieux

la mondialisation et de la prolifération des échanges de la part des policiers. Du fait de l'imbrication très étroite entre le travail de police et l'État, cette mutation soulève un ensemble de questions sur les échanges d'informations entre des forces policières d'États antagonistes²¹⁶. Cette imperméabilité aux enjeux politiques semble difficilement réalisable et nous postulons que c'est cette relation ambivalente entre les champs politique et policier qui a grandement compliqué la coopération policière internationale. Cet échec de l'isolement pourrait expliquer le développement d'un nouvel échelon européen de coopération policière dans les années 1970, rendu possible par la proximité des gouvernements nationaux qui facilite les interactions entre policiers. Nous supposons que cette dynamique représenterait un premier ensemble de mutations, à même de créer de nouveaux espaces discursifs et lieux de production d'idées dont pourrait émerger Europol (section 1).

Dans une seconde section, nous tâchons de comprendre pourquoi et comment a été pensée l'idée d'Europol dans ce forum des professionnels²¹⁷. Force est de constater que cette dynamique coïncide avec des développements parallèles de mise en place d'espaces de libre circulation en Europe décidée au niveau politique. La connexion entre ces deux forums n'a rien d'évident, elle suppose la domination d'un processus de codage et de décodage²¹⁸ de la réalité spécifique qui mène à l'affirmation d'une solution spécifique qui serait Europol. Nous visons donc à comprendre comment ce diagnostic passe premièrement de cet espace discursif des professionnels au forum politique²¹⁹ par la proposition formulée d'un FBI européen d'Helmut Kohl lors de la CIG de 1991. Puis, deuxièmement, comment il est transféré de celui-ci au forum de communauté de politique publique²²⁰ durant les négociations du traité de Maastricht. Nous postulons que la trajectoire de cette idée n'est pas neutre sur sa formulation. Elle pourrait entraîner un certain nombre de retraduction des problèmes et solutions par rapport à la problématisation initiale, pensée dans les enceintes de coopération policière. Nous cherchons dans ce sens à identifier les acteurs, individus et organisations, qui portent cette solution, leurs représentations

et N. Gerspacher, « A Market-Oriented Explanation of the Expansion of the Role of Europol », art. cit. ; F. Lemieux, « The Nature and Structure of International Police Cooperation », art. cit.

²¹⁶ Cf. notamment N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, op. cit., M. Anderson, *Policing the World*, op. cit.

²¹⁷ É. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit., p. 279.

²¹⁸ A. Smith entend par ce processus la perception d'un problème puis son interprétation pour produire des stratégies d'action, « Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé », art. cit., p. 236.

²¹⁹ *Ibid.* ; B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit.

²²⁰ *Ibid.*

sociales de la réalité et de la réalité souhaitée, mais également les résistances afin de saisir les modalités de création d'Europol et plus largement du domaine JAI par ce traité (section 2).

Section 1. L'institutionnalisation progressive de la coopération policière internationale

Dans cette section, nous supposons que l'idée de la création d'Europol n'apparaît pas soudainement et spontanément dans les années 1990 quand elle est mise à l'agenda décisionnel. Cette solution nous paraît plutôt résulter des mutations sur plus de deux siècles d'une partie du travail de police²²¹. Nous nous intéressons dès lors dans cette première section aux pratiques et discussions dans le forum des professionnels de la sécurité. Nous souhaitons ainsi saisir la nature du problème perçu et les dynamiques ayant mené au développement de la coopération policière internationale, en particulier d'Interpol, mais aussi les freins et problèmes rencontrés. Ces derniers sont *a priori* intrinsèquement liés à la nature consubstantielle de la police et de l'État²²², pouvant compliquer les échanges d'informations entre des polices rattachées à des régimes politiques rivaux ou adversaires²²³. Nous postulons que ces difficultés sont en mesure d'expliquer le développement accéléré des arènes de coopération policière européenne à partir des années 1970, souvent évoqués comme l'origine d'Europol dans les recherches existantes²²⁴ (A). De la sorte, nous sommes en mesure d'identifier plus précisément les trajectoires socio-professionnelles des individus participant à ces structures européennes, leurs représentations sociales et leurs interactions, en écho avec notre deuxième hypothèse. Nous considérons à ce titre que ces acteurs seraient peu nombreux du fait des savoirs nécessaires et tendraient par conséquent à se croiser fréquemment,

²²¹ Cf. notamment N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, op. cit., M. Anderson, *Policing the World*, op. cit. ; F. Lemieux et N. Gerspacher, « A Market-Oriented Explanation of the Expansion of the Role of Europol », art. cit. ; F. Lemieux, « The Nature and Structure of International Police Cooperation », art. cit.

²²² M. Weber, *Le savant et la politique*, op. cit. ; J.-L. Loubet del Bayle, *La police*, op. cit.

²²³ Cf. notamment N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, op. cit., D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit.

²²⁴ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation: A 150-Year Evolution in Trends and Approaches », *Global Crime*, 2008, 9, 1-2 ; J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing: Towards a Sociology of Global Policing*, Aldershot ; Burlington, Ashgate, 2002 ; M. Anderson (ed.), *Policing the European Union*, Oxford : New York, Clarendon Press (collection « Clarendon Studies in Criminology »), 2003.

éléments à même de favoriser une convergence des représentations dans le forum de ces professionnels. Ces éléments nous semblent indispensables à la compréhension des processus ayant présidé à la création d'Europol dans les années 1990 (B).

A. Une coopération marquée par une relation ambivalente avec le champ politique

La problématisation d'Europol doit être éclairée à nos yeux par le contexte historique plus large de la coopération policière internationale. Ce développement est pensé par des policiers nationaux comme une solution nécessaire face à la transformation du problème qu'ils placent au cœur de leur travail : la lutte contre la criminalité. Nous n'avons pas pour objectif de détailler l'ensemble de ces processus puisque nous n'ambitionnons pas de rédiger une thèse sur la sociologie de la police²²⁵. Nous souhaitons présenter les contours essentiels de ces mutations pour mieux comprendre la manière dont est ensuite développé plus intensivement l'échelon européen de coopération policière. À cette fin, nous observons dans un premier temps les évolutions progressives du travail de police menant à la mise en place d'Interpol, la structure de coopération policière couvrant la plus grande aire géographique (avec en 2019 194 membres) (1). Puis, nous testons notre idée de départ concernant les problèmes posés par la participation à des mécanismes et structures de coopération internationale d'une profession intrinsèquement rattachée au champ politique et à la souveraineté d'un État. Pour cela, nous nous attardons sur les difficultés rencontrées par Interpol et sur les solutions palliatives développées par les acteurs critiques de cette organisation (2).

A. 1. La quête de solutions à la perception d'une criminalité internationale

De prime abord, nous nous intéressons à la construction d'un problème relatif à l'internationalisation de la criminalité par les policiers. Ce processus semble débiter dès le XVIII^{ème} siècle puisque c'est à ce moment que sont nées leurs premières collaborations internationales. Pour autant, en raison de la consubstantialité de la police et de l'État²²⁶, il paraît difficile de penser une distanciation forte des polices par rapport au champ politique dans la mesure où ce

²²⁵ Pour plus de précisions sur ces questions, voir notamment N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, op. cit., M. Anderson, *Policing the World*, op. cit. ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », art. cit. ; J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing*, op. cit. ; M. Anderson (ed.), *Policing the European Union*, op. cit.

²²⁶ M. Weber, *Le savant et la politique*, op. cit. ; J.-L. Loubet del Bayle, *La police*, op. cit.

siècle et le suivant sont marqués par de nombreuses tensions et guerres internationales, en particulier en Europe²²⁷. Nous supposons dès lors que cette proximité explique l'absence de changement radical au début du XX^{ème} siècle, après le congrès de Monaco organisé en 1914 (§1). De même si neuf ans après, en 1923, se déroule le congrès de Vienne fondateur de la Commission internationale de police criminelle (CIPC), les faibles activités de cette dernière semblent liées au contexte politique macro. À ce titre, la fin de la seconde guerre mondiale pourrait marquer un tournant de la coopération policière internationale. Cette période inaugure l'émergence d'un climat plus général de coopération et de la reconfiguration des enjeux de sécurité autour des dimensions internes et plus seulement externes (§2).

A.1. §1. L'échec des premières tentatives de coopération internationale

Dès la fin du XVIII^{ème} siècle, les policiers européens ont l'habitude de coopérer et certaines tentatives de formalisation de cette coopération sont apparues au cours des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles. Circule en effet déjà à la fin du XVIII^{ème} siècle l'idée de la nécessité d'une « union sacrée »²²⁸, au détriment des intérêts politiques nationaux. L'objectif est de faire face à « l'ennemi commun »²²⁹ que serait la criminalité, pensée comme de plus en plus internationale et transfrontalière en lien avec l'intensification des échanges internationaux. Dans ce sens, la première vague de mondialisation, source de multiplication des échanges, est appréhendée par les policiers comme créant également de nouvelles opportunités pour les criminels qui pourraient se déplacer et faire circuler leurs marchandises avec bien moins de contraintes également²³⁰. La mondialisation devient alors l'origine d'angoisse et une catégorie de peurs de ces acteurs nationaux, plongés dans une forte incertitude liée à cette transformation générale de leur environnement. Elle suscite le sentiment d'une certaine interdépendance des polices européennes face aux menaces criminelles en raison de leur proximité géographique²³¹.

²²⁷ Cf. notamment N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, op. cit., M. Anderson, *Policing the World*, op. cit. ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit.

²²⁸ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 60.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, op. cit., M. Anderson, *Policing the World*, op. cit. ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », art. cit. ; J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing*, op. cit. ; M. Anderson (ed.), *Policing the European Union*, op. cit.

²³¹ F. Lemieux, « The Nature and Structure of International Police Cooperation », art. cit., p. 6.

La mondialisation est placée au cœur du « mythe » du contrôle de la criminalité internationale par le partage de systèmes de savoir²³². Une correspondance est donc pensée par ces acteurs entre le problème identifié d'échelon international et la réponse à apporter, devant également adopter une dimension transfrontalière²³³. Les policiers perçoivent très clairement la plus-value que peuvent représenter les échanges de services et d'informations entre unités policières en termes d'utilité et d'efficacité dans leurs enquêtes²³⁴. Ce diagnostic témoigne de processus de décodage par les policiers des dynamiques de mondialisation et de recodage sous forme d'une stratégie d'action à partir de leurs savoir-faire et catégories d'analyse²³⁵.

Ainsi, face à la perception de ce nouveau problème, se multiplient les relations bilatérales entre des policiers qui tendent à se connaître principalement et qui se font confiance. Certaines coopérations multilatérales informelles voient également le jour, comme la collaboration entre les polices française, autrichienne, prussienne contre les activités révolutionnaires après 1848 ou la distribution par la police autrichienne de bulletins de criminels recherchés aux autres polices européennes. De plus, les forces de police des États européens se sont mobilisées pour affirmer leur solution coopérative et demander aux gouvernements une plus forte circulation internationale des policiers. Dans ce sens, plusieurs structures de coopération policière sont créées au XIX^{ème} siècle en Europe, à l'instar d'un centre d'information commun sur les criminels en 1888 entre la Belgique, les Pays-Bas, l'Autriche ou encore d'un bureau international contre la traite des femmes blanches en 1899²³⁶. Il est intéressant de noter dans l'ensemble de ces cas que la ville de Vienne est souvent placée au sein de ses échanges du fait de l'activisme diplomatique de l'Autriche autour de ces questions, expliquant la place centrale de cet État dans les futures structures de coopération policière.

²³² Cette idée est démontrée par M. Deflem (« Bureaucratization and Social Control: Historical Foundations of International Police Cooperation », *Law and Society Review*, 2000, 34, 3, p. 758-764) qui s'appuie sur la conception du mythe de J. W. Meyer et B. Rowan « Institutionalized Organisations : Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 83, p. 340-363 .

²³³ J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing*, *op. cit.* ; J. Sheptycki, « The Global Cops Cometh: Reflections on Transnationalization, Knowledge Work and Policing Subculture », *The British Journal of Sociology*, 1998, 49, 1, p. 57-74 ; J. Sheptycki, « Transnational Policing and the Makings of a Postmodern State », *British Journal of Criminology*, 1995, 35, 4, p. 613-635.

²³⁴ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 60-61.

²³⁵ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 55.

²³⁶ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 59-60.

Cependant, ces échanges n'ont pas abouti à des résultats pérennes à cause du manque de distance des forces de police par rapport aux décideurs politiques²³⁷. À ce titre, Mathieu Deflem démontre que des conditions structurelles sont nécessaires pour permettre aux agences policières nationales d'étendre leur action au-delà de la juridiction nationale. Celles-ci sont liées à l'autonomie des bureaucraties policières par rapport à leur gouvernement respectif. Cette autonomie n'implique pas une indépendance absolue, comme expliqué en introduction. Elle signifie plutôt que les policiers évaluent les moyens et les fins de leur travail en termes de rationalité fondée sur l'efficacité et des indicateurs propres à leur profession et non selon des critères politiques. Cette autonomie suppose également que les policiers nationaux sont l'objet d'un contrôle moins prononcé de la part des autorités politiques. Sans cette autonomie, aucune coopération n'est possible, ou de manière limitée dans le temps – prenant la forme d'une coopération bilatérale temporaire pour des tâches spécifiques – ou dans l'espace – entre des États assez proches idéologiquement et/ou qui entretiennent des relations diplomatiques étroites²³⁸. La modernisation des polices au XIX^{ème} siècle leur a permis de bénéficier d'une certaine autonomie dans la mise en œuvre de leurs tâches et dans l'identification des moyens pertinents pour remplir ces objectifs. Cependant, à cette époque, les services de police nationaux remplissent des tâches grandement politiques dans une Europe déchirée par des antagonismes politiques nationalistes. Ce manque d'autonomie a dès lors grandement entravé les échanges de police²³⁹.

Le XX^{ème} siècle a été davantage marqué par une quête de légitimation de la coopération policière et d'une plus grande autonomie administrative des polices²⁴⁰. Face à la perception d'un problème croissant lié à l'accélération des flux transnationaux, objets notamment d'un nombre croissant de conférences internationales²⁴¹, les rencontres entre chefs de police sont devenues de plus en plus fréquentes. Une certaine reconfiguration de la solution est perceptible puisque les coopérations ne sont plus seulement pensées à l'échelon européen, mais de plus en plus international. En témoigne l'organisation du premier congrès de police judiciaire internationale à Monaco en 1914, sous le parrainage d'Albert de Monaco. Celui-ci a réuni des repré-

²³⁷ M. Deflem, « Bureaucratization and Social Control », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, op. cit., p. 749-751.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 61.

²⁴¹ P. Villiers, *Police and Policing: An Introduction*, Sheffield on Loddon ; Portland, Waterside Press, 2009, p. 58.

sentants d'une vingtaine d'États, dépassant largement le cadre européen²⁴². L'appellation même de ce congrès révèle l'objectif ambitieux initial qui lui est conféré, celui de structuration formelle de la coopération policière internationale face à la mondialisation et à l'intensification ressentie de la criminalité transfrontalière²⁴³ :

On remarquera d'abord son titre : « Congrès de police judiciaire internationale » ; et non pas « congrès international de police judiciaire ». Il ne s'agissait donc pas de faire examiner par les savants des différents États, les questions que la police judiciaire pose dans chaque pays, mais de soumettre à leur étude la constitution et l'organisation d'une police judiciaire internationale, destinée à faciliter la recherche et l'arrestation des malfaiteurs. La première pensée des promoteurs de ce congrès avait été de donner à celui-ci un caractère officiel²⁴⁴.

L'idée centrale de ce congrès est de la sorte de parvenir à initier une coopération policière opérationnelle et technique en la détachant des considérations politiques et idéologiques. Émerge donc l'idée d'une certaine centralisation et d'une plus grande interconnexion des agences nationales de police, avec le projet de créer un « cerveau »²⁴⁵, un centre d'impulsion, pour le réseau déjà existant. Néanmoins, ce congrès n'aboutit pas à des résultats concrets, pas seulement à cause de l'éclatement de la première guerre mondiale. La difficulté majeure rencontrée a été l'impossibilité de dépasser les rivalités et divergences nationales entre les participants. Celles-ci sont liées à la quête d'un modèle unique d'organisation policière, qui s'imposerait à tous, et non pas d'un réseau qui aurait pu être plus coopératif²⁴⁶. En d'autres termes, il s'agit plus de créer une forme de police internationale qu'une coopération policière internationale. Le congrès de Monaco a ainsi été fondé sur un modèle de coopération policière très rigide, marqué par l'importance des systèmes formels de droit et des politiques nationales, l'objectif réel de coopération policière devenant secondaire. Ce biais s'explique par la dimension encore très politique de l'organisation de cette conférence, à laquelle ont assisté certes des policiers, mais surtout des magistrats et des représentants des gouvernements participants, inscrits dans une démarche plus diplomatique²⁴⁷. Toutefois, de cette rencontre, a émergé la

²⁴² Ont été présents des délégués de Belgique, de Bulgarie, de Cuba, d'Espagne, de France, du Guatemala, de Hongrie, d'Italie, du Mexique, de Perse, du Portugal, de Roumanie, de Russie, de San Salvador, de Serbie, de Suisse, ainsi que des observateurs et participants à titre privé d'autres États, l'Allemagne, l'Angleterre, le Brésil, le Danemark, l'Égypte, les États-Unis, le Luxembourg, la principauté de Monaco et les Pays-Bas.

²⁴³ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 61.

²⁴⁴ Actes du premier congrès de police judiciaire internationale de Monaco d'avril 1914, Paris, 1926, p. 10, disponibles sur <https://www.interpol.int/fr/À-propos-d%27INTERPOL/Historique/1914-2014/INTERPOL,-1914-2014/INTERPOL,-1914-2014> (consulté le 19 décembre 2017).

²⁴⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 61.

²⁴⁶ M. Deflem, « Bureaucratization and Social Control », art. cit., p. 752-754.

²⁴⁷ *Ibid.*

proposition de créer une entité de coopération policière qui centraliserait les demandes concernant les criminels recherchés et les registres des crimes majeurs dans un casier central international et standardiserait les procédures d'extradition. Le congrès de Monaco a de ce fait inauguré une dynamique de coopération qui a débouché, après la première guerre mondiale, sur celui de Vienne planifié en 1923 par Johannes Schober, chef de la police de Vienne et chancelier fédéral autrichien de 1921 à 1922.

A.1 §2. La structuration de la coopération autour d'Interpol

Le congrès de Vienne a été construit autour d'un mythe similaire à celui de Monaco : l'internationalisation de la criminalité doit susciter une transformation et une intensification de la coopération policière appréhendée également de manière internationale²⁴⁸. En effet, ce congrès a été organisé « en considération que la lutte contre les criminels internationaux ne peut être effectuée avec succès qu'au moyen d'une coopération étroite des autorités de police de tous les États cultivés »²⁴⁹.

Pour autant, le congrès de Vienne s'est déroulé dans une optique différente de celle du congrès de Monaco, l'objectif étant de prendre une certaine indépendance par rapport au pouvoir politique en place. Dans ce sens, le concept d'un réseau international a été préféré et est concrétisé par la création de la CIPC, pensée afin d'être isolée du champ politique²⁵⁰. La vocation uniquement opérationnelle de la CIPC est dès lors affirmée dans ses missions qui sont de faciliter l'« assistance réciproque » des polices nationales et le « perfectionnement » des pratiques, méthodes et structures de lutte contre la criminalité²⁵¹. Dans son objectif de renforcer les relations et connaissances entre les policiers nationaux des États, le fonctionnement de la CIPC a été progressivement consolidé par la mise en place d'un réseau de communication, par l'organisation de réunions internationales et par un élargissement des participants. Ces éléments

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 754-755.

²⁴⁹ Résolutions du congrès international de police à Vienne de septembre 1923, p. 1,

²⁵⁰ Trois éléments peuvent être cités : aucun traité n'a réellement fondé la CIPC qui ne dispose donc initialement d'aucune existence légale ; les membres de la CIPC sont les services de police et non pas des délégations des États membres (si des représentants de 20 États ont assisté au Congrès de Vienne, des services de police issus seulement de 15 États ont participé à la CIPC à ses débuts : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Chine, l'Égypte, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Suède, la Suisse, la Yougoslavie) ; les résolutions du congrès ont rejeté de manière nette toute forme de médiation diplomatique, demandant que les autorités de police soient en contact direct. Il a été seulement demandé aux gouvernements de soutenir les initiatives de leurs agents de police (résolutions du congrès international de police à Vienne de septembre 1923, p. 1).

²⁵¹ *Ibid.*

de la CIPC ont, d'une part, permis l'essor d'une certaine expertise et d'un savoir technique par les échanges de bonnes pratiques entre agents de police. D'autre part, la CIPC a également facilité les interconnaissances entre policiers et favorisé un partage des discours et visions de ces derniers sur la croissance de l'internationalisation de la criminalité et son lien avec le développement de la mobilité et des technologies²⁵². Ces différents éléments attestent d'une première forme d'institutionnalisation de la coopération policière²⁵³, également visible par l'octroi d'un siège permanent à la CIPC dans la ville de Vienne²⁵⁴ et d'un personnel propre²⁵⁵.

Néanmoins, la CIPC peine encore à se distancier suffisamment du champ politique comme en témoigne son infiltration par les Nazis dès la fin des années 1930. L'utilisation par ces derniers des données stockées au sein de l'organisation pour identifier les personnes d'origine tzigane et juive notamment a mis fin à son existence réelle²⁵⁶. Toutefois, la CIPC a été rétablie en 1946 à la suite de la conférence de police organisée à Bruxelles et quatre éléments témoignent d'une volonté de renouveau de l'organisation. Son siège a été déplacé en France, à Saint-Cloud, puis à Lyon en 1989. En 1956, le nom de la CIPC a également été modifié. Celle-ci est devenue l'organisation internationale de police criminelle (OIPC), plus connue sous le nom d'Interpol qui est en réalité le nom du système de communication télégraphique utilisé par l'OIPC. De plus, la structure de l'OIPC a été consolidée avec la mise en place d'une assemblée générale, d'un secrétariat général et d'un comité exécutif. Enfin, en 1956, un nouveau statut de l'OIPC a été adopté²⁵⁷, mais il conserve la quête d'une certaine autonomie par rapport au champ politique.

En effet, l'objectif de l'OIPC reste de renforcer l'assistance réciproque entre les autorités nationales de police criminelle et de développer les moyens de prévention et de répression des infractions de droit commun²⁵⁸. Les relations ont lieu de manière exclusive entre policiers, en

²⁵² M. Deflem, « Bureaucratization and Social Control », art. cit., p. 769-771.

²⁵³ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 172.

²⁵⁴ Cette dernière a été choisie, en lien avec la nationalité de l'organisateur du congrès, M. Schober. Cette sélection fait également écho à la place centrale de l'Autriche dans les développements initiaux de la coopération policière et de l'expertise et des moyens techniques dont dispose la police autrichienne au début du XX^e siècle – la France et l'Allemagne étant, elles, exclues à cause des antagonismes politiques de l'époque (M. Deflem, « Bureaucratization and Social Control », art. cit., p. 756-757).

²⁵⁵ La CIPC est dotée d'une présidence, attribuée à M. Schober, de rapporteurs et d'un secrétaire qui doivent collecter les informations et faire circuler de manière plus aisée les demandes d'informations entre les autorités nationales de police.

²⁵⁶ Sur ce point, voir notamment M. Deflem, « The Logic of Nazification: The Case of the International Criminal Police Commission (« Interpol ») », *International Journal of Comparative Sociology*, 2002, 43, 1, p. 21-44.

²⁵⁷ L'OIPC reste dénuée d'une réelle reconnaissance légale puisque son statut a été négocié par les représentants des services de police qui sont les membres officiels de l'organisation et non les États.

²⁵⁸ Statut de l'OIPC-Interpol, document [I/CONS/GA/1956 (2017)], disponible sur <https://www.interpol.int/fr/À-propos-d%27INTERPOL/Documents-juridiques> (consulté le 20 décembre 2017).

évitant toute voie diplomatique ou tout enjeu politique, mais toujours dans le respect des droits nationaux²⁵⁹. Cette dimension transparaît également dans le statut d'Interpol à l'article 3 : « Toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation »²⁶⁰. Cette restriction existe depuis la création de la CIPC, mais prend pleinement son sens à la suite des suspicions à l'encontre d'Interpol durant la seconde guerre mondiale. Par conséquent, les activités d'Interpol ont été concentrées sur le développement d'outils au service des policiers²⁶¹.

La sophistication de ceux-ci a mené à un renforcement de l'utilisation de cette organisation par les services de police nationaux, de plus en plus nombreux à devenir membres de l'organisation²⁶². Ces mutations s'inscrivent dans une dynamique générale de coopération internationale d'après-guerre. Cette dernière se double d'une transformation des attitudes morales et des intérêts des États et de la construction de la criminalité internationale comme nouvel ennemi. Dans cette situation de paix, la configuration des menaces a donc été transformée dans les années 1960, avec un accent moindre sur la sécurité extérieure au profit de la dimension intérieure et des enjeux économiques autour des notions de mafia, de criminalité internationale organisée²⁶³. L'accélération de la Guerre froide a augmenté la méfiance entre les États qui ont défendu des intérêts davantage politiques et a ralenti la coopération policière, ce qui témoigne de la dépendance latente de cette coopération policière au champ politique. Cependant, dans un climat d'apaisement, une relance de la coopération policière a été perceptible dès les années 1970 face aux préoccupations croissantes de l'opinion publique et des professionnels de la politique quant au trafic de drogues, à la traite d'êtres humains, au terrorisme²⁶⁴. Néanmoins, c'est également à cette période que les critiques à l'encontre d'Interpol se sont multipliées. Celles-ci

²⁵⁹ La principale fonction d'Interpol reste à cette fin de centraliser les informations et demandes effectuées par le biais des bureaux centraux nationaux. Le bureau central national d'un État donné est en charge de transmettre les requêtes, réponses et données émanant des services de police de son État aux bureaux centraux nationaux des autres États concernés qui relayent ensuite ces éléments à leurs propres services nationaux.

²⁶⁰ Statut de l'OIPC-Interpol.

²⁶¹ Plusieurs exemples en attestent : la création d'un réseau de communication solidifié avec son propre réseau radio et des systèmes informatiques et des technologies de pointe ; d'un service de notices de recherches de criminel, d'avis de recherche de personnes disparues, de nombreux dossiers d'information (par exemple, contenant les empreintes digitales) ou encore l'offre de formations à destination des policiers (M. Richardot, « Interpol, Europol », *Pouvoirs*, 2002, 102, 3, p. 79-80 ; C. Chevallier-Govers, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 123).

²⁶² En 1956, les services proviennent de 59 États, chiffre qui augmente à 100 en 1967, 150 en 1989, 194 en 2018 (<https://www.interpol.int/fr/Qui-nous-sommes/Cadre-juridique/Membres-d-INTERPOL>).

²⁶³ N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », *art. cit.* ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*

²⁶⁴ N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », *art. cit.*, p. 176-180.

ont notamment porté sur le manque de modernité de l'organisation, sur la lourdeur bureaucratique et la lenteur des échanges au sein d'Interpol – comme un témoin un ancien membre de la direction d'Europol : « Les résultats d'Interpol étaient jugés comme nécessitant trop de temps et d'argent [...] la machinerie était trop grande et trop lente »²⁶⁵ – ou encore sur l'opacité et le manque de clarté des procédures d'adhésion et de financement²⁶⁶. Toutefois, les problèmes principaux d'Interpol ont été liés à ses relations ambivalentes avec le champ politique.

A. 2. Des difficultés manifestes d'Interpol

En dépit du rôle de facilitateur de la coopération policière d'Interpol, des contestations relatives à son fonctionnement et à son mandat même sont apparues de la part de policiers nationaux, remettant en cause la pertinence de l'organisation comme solution au problème identifié de l'internationalisation de la criminalité. Deux défaillances majeures ont été au cœur des critiques formulées à l'encontre d'Interpol et traduisent les interactions encore ambiguës entre la coopération policière et le champ politique (§1). Les policiers européens se sont révélés particulièrement actifs dans cette remise en cause. Face à ce nouveau diagnostic, ils ont cherché à modifier le fonctionnement interne d'Interpol dans une dynamique d'adjonction institutionnelle²⁶⁷, sans y parvenir pour autant (§2). Cela les a conduits à développer en parallèle des structures de coopération strictement européennes (§3).

A.2. §1. L'impossible coupure avec le champ politique

Deux problèmes opérationnels d'Interpol ont été soulevés, notamment par les policiers européens que nous analysons successivement. Premièrement, l'atout même de l'organisation, fondée sur une coopération des polices issues d'un maximum d'États dans le monde, hors de toute considération politique ou idéologique, a été dénoncé comme constituant également son point faible. De plus, la volonté de distanciation d'Interpol par rapport au champ politique, en

²⁶⁵ Réponses écrites d'un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2018.

²⁶⁶ M. Richardot, « Interpol, Europol », art. cit. ; C. Chevallier-Govers, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, op. cit., p. 127.

²⁶⁷ K. A. Thelen, « Comment les institutions évoluent », art. cit., p. 30.

excluant notamment de son mandat toute forme de criminalité pouvant être l'objet d'une pression politique, a été pointée du doigt comme proposant une action trop restrictive de l'organisation.

De prime abord, le nombre et la qualité des membres d'Interpol ont suscité une méfiance exacerbée des policiers européens participant à Interpol. En effet, le mouvement de décolonisation et l'affirmation d'indépendance de nouveaux États ont mené à une forte croissance du nombre de membres de l'organisation. Le problème a alors été double. D'une part, les policiers européens ont dû faire face à certaines tensions et rivalités vis-à-vis d'autres régions du monde ou d'autres États. Cette tension fait écho à nos observations précédentes sur le fait que la coopération policière n'est pas dénuée d'enjeux idéologiques et politiques et de tentatives d'imposition d'un modèle de police plutôt qu'un autre²⁶⁸. D'autre part, les policiers européens ont éprouvé une méfiance à transmettre leurs données par le biais d'Interpol. Cette réticence est liée à la participation à Interpol de certains gouvernements soupçonnés de « sponsoriser »²⁶⁹ le terrorisme, de soutenir la production de drogues ou encore considérés comme étant des adversaires politiques dans le contexte de Guerre froide. De ce fait, ces policiers européens ne veulent pas prendre le risque que leurs données envoyées à Interpol soient utilisées à des fins différentes que celles qui leur ont été assignées. Dans ce sens, un ancien membre de la direction d'Europol a dressé le constat suivant : « Nous avons le réseau Interpol, mais il impliquait des États qui n'étaient pas toujours sécurisés [...] les agences européennes ne s'y fiaient pas réellement »²⁷⁰.

En second lieu, le statut légal d'Interpol a posé problème aux yeux des membres européens de l'organisation. Comme mentionné *supra*, la volonté initiale d'autonomie d'Interpol par rapport au champ politique et le passé de l'organisation ont mené à ce que son mandat ne comprenne que les formes de criminalité commune. Ont donc été exclues toutes les formes de criminalité comportant une dimension politique, religieuse ou raciale (et militaire depuis 1956). Ce mandat restreint s'est révélé être une lacune essentielle aux yeux des policiers européens. En raison de la survenue d'attaques sur le territoire européen, ceux-ci se sont concentrés dès les

²⁶⁸ Le problème s'est posé par exemple face aux Américains qui ont utilisé Interpol également pour servir leur politique étrangère sous le prétexte de la « guerre contre les drogues » de Richard Nixon (D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 72).

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 69-70.

²⁷⁰ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

années 1970 sur les enjeux du terrorisme, pensé comme une forme de criminalité politique²⁷¹. Ainsi, il n'a pas été possible pour ces acteurs d'utiliser Interpol comme canal de transmission des informations. De plus, même s'ils avaient pu l'utiliser, la diversité des membres de l'organisation aurait posé problème pour les raisons évoquées précédemment, ce qui a mené à sa « paralysie quasi structurelle »²⁷². Déconnectée des enjeux sociaux et politiques régissant le travail de police, le recours à Interpol n'a plus été perçu par les policiers européens comme une solution satisfaisante aux problèmes rencontrés dans leurs activités et par rapport à leurs pratiques de travail, les menant à des tentatives de transformations internes²⁷³.

A.2. §2. *L'échec des policiers européens à initier un changement interne*

Face au constat précédemment dressé, les policiers européens ont sous-utilisé Interpol et transformé leur utilisation des outils proposés. Ils ont dans ce sens arrêté de transmettre des données essentielles par le biais d'Interpol, mobilisant ce dernier surtout comme une « boîte aux lettres »²⁷⁴ pour les commissions rogatoires internationales ou pour les avis de recherche. Ce fossé les a amenés dans un deuxième temps à des tentatives d'aménagement interne d'Interpol. Nous devons souligner à ce stade qu'une conférence régionale européenne existe déjà depuis 1971, mais elle fait surtout office de réunion sur des enjeux politiques et stratégiques relatifs à la coopération policière. Elle ne permet pas aux policiers européens de résoudre les problèmes rencontrés dans la réalisation de leurs activités. Pour pallier la méfiance à l'égard des autres polices nationales et optimiser les échanges par le canal Interpol, les participants européens ont défendu la nécessité de créer leur structure propre au sein de leur organisation.

²⁷¹ Entre autres I. Sommier, « Du « terrorisme » comme violence totale ? », *Revue internationale des sciences sociales*, 2002, 174, 4, p. 525-533 ; D. Duez, « De la définition à la labellisation : le terrorisme comme construction sociale » dans K. Bannelier et al. (eds.), *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001*, Cahiers internationaux, Paris, Pedone, 2004, p. 105-118 ; J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs: Europe and International Police Cooperation*, Londres ; New York, Routledge, 2008, p. 22.

²⁷² D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 70.

²⁷³ Nous pouvons pour autant noter qu'une quête de dépolitisation du terrorisme a été entreprise par le secrétariat général d'Interpol afin de pouvoir agir sur cette question. Cependant, la définition même du terrorisme a soulevé et soulève encore des difficultés et débats quant à son approche, son traitement, ses causes (J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, op. cit.). La solution a été trouvée assez tardivement puisque l'article 3 du statut légal d'Interpol n'a été modifié qu'en 1984 pour pouvoir inclure le terrorisme à la suite d'une résolution de l'assemblée générale qui a proposé que chaque demande d'assistance soit étudiée individuellement (« recueil de pratiques : application de l'article 3 du statut d'Interpol dans le contexte du traitement d'informations par le canal d'Interpol », deuxième édition, 2013, disponible sur <https://www.interpol.int/.../6/.../article%203-french-february%202013vb%20CD.pdf> (consulté le 20 décembre 2017)). Ce changement est arrivé par conséquent après que d'autres structures et enceintes se soient appropriées cette question, comme nous le développons par la suite.

²⁷⁴ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 73.

Leur objectif est, grâce à la proximité cognitive et professionnelle des policiers européens d'États dont les gouvernements sont proches, de pouvoir échanger plus librement, comme nous l'a expliqué un ancien membre de l'EPE :

Interpol est mondial et des pays très corrompus en sont aussi membres, donc ce n'est pas réellement un environnement sûr pour envoyer vos données. Vous devez échanger avec des États criminels, vous ne pouvez pas être seul, mais échanger des données sensibles, des données criminelles avec Cuba ou à l'époque le Libye était impossible. On savait que les États européens étaient différents, mais avaient plus ou moins la même culture²⁷⁵.

Cette demande, ainsi que la transformation de l'utilisation d'Interpol, ont révélé une tentative d'adjonction institutionnelle comme ajout de nouvelles règles à celles déjà existantes, menant à une superposition d'éléments au sein même d'une institution qui serait alors composée de plusieurs couches²⁷⁶. Néanmoins, ce changement ne peut avoir lieu que si les acteurs portant cette transformation parviennent à mettre à mal la résistance des acteurs dominants d'une institution, ce qui n'a pas été le cas au sein d'Interpol. En effet, face aux propositions des policiers européens de créer une sorte de division européenne au sein d'Interpol pour assurer cette confidentialité, une résistance du secrétariat général de cette organisation, soutenu par les participants non européens, a émergé. Ces derniers ont perçu une tension irrésoluble entre le projet initial de mondialisation d'Interpol et la défense d'intérêts restreints à une zone géographique²⁷⁷. De plus, selon un ancien membre de la direction d'Europol, ces acteurs ont craint de la sorte une appropriation encore plus poussée d'Interpol par les Européens qui dominaient déjà numériquement les échanges d'informations :

Beaucoup d'efforts ont été faits pour créer un secrétariat européen au sein du secrétariat général d'Interpol, un nouveau département européen indépendant avec ses propres méthodes. Mais l'ancien secrétariat général craignait que l'influence européenne ne devienne encore plus forte sur Interpol. Les autres États non européens d'Interpol ont dit que nous n'avions qu'à nous occuper de nos propres affaires, mais pas dans cette organisation et que nous pouvions faire ce que nous voulions, mais en créant une autre organisation régionale. Il y a eu certaines négociations et des efforts durant trois ou quatre ans, mais sans succès et les acteurs politiques et chefs des agences de police ne voulaient pas attendre si longtemps. Alors, ils ont dit que nous allions nous occuper de nos affaires, mettre plus d'argent, suivre notre culture policière et organisationnelle et que nous pouvions faire

²⁷⁵ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

²⁷⁶ K. A. Thelen, « Comment les institutions évoluent », art. cit., p. 30.

²⁷⁷ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 74.

*quelque chose qui corresponde à nos besoins et soit compatible avec nos structures et nos droits nationaux*²⁷⁸.

Si une forme d'opposition à ce recentrage européen de la part des acteurs dominant Interpol a été perceptible dans les années 1960 et 1970, une transformation de l'organisation a toutefois été entreprise par la création d'un secrétariat régional européen en 1985. Néanmoins, face à l'urgence perçue de l'internationalisation de la criminalité et à la suite de cet échec des services européens de police à modifier l'institution conformément à leurs représentations sociales, un sentiment de frustration a émergé. Ces acteurs ont recherché une solution alternative, celle de structures strictement européennes de coopération policière, mises en place dans les années 1970²⁷⁹.

A.2. §3. Une coopération policière européenne multi-niveaux

Nous avons mis en lumière les relations nouées dès le XVIIIème siècle entre les policiers européens, été intensifiées au XIXème siècle. Le partage de frontières a renforcé leur construction et convergence d'un mythe associant la mondialisation à l'insécurité²⁸⁰. Le XXème siècle marque dans un premier temps l'avènement d'une coopération internationale, faisant écho à une menace criminelle perçue comme dépassant le cadre européen. Pour autant, le développement d'Interpol n'a pas mis fin aux formes informelles de coopération bilatérale et multilatérale restreinte entre des policiers européens qui échangent directement et se font confiance. Cette relation de confiance a été fondée sur les rencontres faites lors des conférences internationales de police, les formations à l'étranger qui se sont développées progressivement ou par le biais des échanges de policiers²⁸¹. Le primat accordé à la coopération policière internationale ne supprime donc pas la collaboration entre des policiers européens, néanmoins restreinte de prime abord aux régions frontalières.

Ces espaces d'échanges cristallisent la perception d'une menace criminelle transfrontalière et des besoins urgents de coopération des policiers européens. Cette représentation sociale est au fondement de la création de la *Cross Channel Intelligence Community*. Cette dernière

²⁷⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

²⁷⁹ M. Anderson, « The Agenda for Police Cooperation » dans Malcolm Anderson, M. den Boer et European Consortium for Political Research (eds.), *Policing across National Boundaries*, Londres ; New York, Pinter Publishers, 1994, p. 3-21.

²⁸⁰ M. Deflem, « Bureaucratization and Social Control », art. cit., p. 752-754.

²⁸¹ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 81-82.

réunit annuellement depuis 1968 les services de douane et de police de Belgique, du Royaume-Uni, de la France et des Pays-Bas situés dans les régions frontalières de la Manche et de la mer du Nord²⁸². De même, dans l'*Euregio* Meuse-Rhin, la région frontalière entre la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne, une convention entre les autorités belges et allemandes a été signée dès 1960. Elle permet la création d'un échange de renseignements et d'un service de liaison et a été consolidée par la création de la NEBEDEAC-Pol en 1969. Celle-ci, sous la forme d'un groupe de travail ayant le statut d'une association de droit privé, rassemble les policiers de ces trois États, toujours dans cette optique d'échange²⁸³. C'est également dans ce sens que peut être compris le traité signé entre les États du Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire de 1962 dans le cadre de la libre circulation des personnes, marchandises, capitaux et services liée à la mise en place de l'Union économique Benelux en 1958.

Une transformation de la coopération policière européenne est cependant visible dans les années 1970 avec la mise en place de « clubs ». Ces derniers sont des structures de coopération généralement informelles, souvent opaques et qui ont permis des rencontres régulières entre des policiers qui ont pu nouer de la sorte des relations personnelles approfondies. Au-delà de l'État et en-deçà du niveau mondial²⁸⁴, la différence majeure entre ces clubs et les structures de coopération préexistantes est qu'ils ne sont pas restreints aux zones frontalières. De plus, ils sont généralement centrés sur des formes particulières de criminalité au cœur des agendas politiques et sécuritaires européens et internationaux des années 1970 et qui suscitent des difficultés particulières dans le cas d'Interpol²⁸⁵.

Premièrement, une multitude de clubs ont été créés autour des enjeux de la lutte contre le trafic de drogues. Cet angle précis se comprend en raison de la conception des stupéfiants comme l'un des plus importants marchés criminels, objet d'une pression internationale de la part des États-Unis. Par conséquent, la constitution d'un régime international de prohibition et la convergence des politiques nationales de lutte contre le trafic de drogues sont visibles depuis les années 1960²⁸⁶. Toutefois, les policiers européens se méfient des implications de certains gouvernements dans cette forme de criminalité et n'utilisent pas tellement Interpol à cette fin.

²⁸² J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing*, *op. cit.*

²⁸³ S. Brammertz, « La coopération policière en Europe et dans l'*Euregio* Meuse-Rhin », *Déviance et société*, 1992, 16, 2, p. 219-229.

²⁸⁴ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 75.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 53.

²⁸⁶ M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union: Transnational Decision-Making and the Politics of Expertise*, Houndmills ; New York, Palgrave Macmillan, 2003.

L'un des premiers clubs sur cette question du trafic de stupéfiants a été le groupe Pompidou, créé en 1971 à cheval entre les ministères de la Santé et des Affaires sociales et ceux de la Justice et de l'Intérieur de sept États²⁸⁷ avant d'être intégré au Conseil de l'Europe en 1980²⁸⁸. Pour autant, des groupes plus restreints à la police ont existé, comme le groupe StAR créé en 1972 sur une initiative allemande et qui a impliqué notamment la France, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Danemark, la Suède.

Deuxièmement, d'autres clubs ont été centrés sur la lutte contre le terrorisme, enjeu aussi essentiel de l'agenda sécuritaire international et européen comme évoqué précédemment du fait de la survenue d'attaques terroristes. Comme dans le cas du trafic de drogues, l'utilisation d'Interpol par les policiers européens a été très faible en raison des relations étroites perçues par ces acteurs entre certains États et groupes terroristes. Un premier club dans ce sens est celui de Berne, créé en 1971, qui rassemble des hauts responsables européens et américains des services de sécurité en charge de la lutte contre le terrorisme²⁸⁹. Un autre exemple est le club de Vienne, fondé en 1979. S'y sont rencontrés plutôt des ministres et hauts fonctionnaires d'Autriche, de Suisse, de France, d'Allemagne, d'Italie, non seulement sur la thématique anti-terroriste, mais aussi afin de lutter contre l'immigration irrégulière. En outre, il est également pertinent de mentionner le *Police Working Group on Terrorism*, créé en 1979 à la suite de l'assassinat de l'ambassadeur britannique à La Haye par les indépendantistes irlandais. Ont assisté à ses réunions initialement les polices britanniques, néerlandaises, françaises, allemandes avant de s'étendre aux autres États européens. Enfin, nous pouvons mentionner le groupe de Trevi²⁹⁰, fondé en 1975 à la suite du Conseil européen de Rome. Ce groupe, bien plus médiatisé que les autres²⁹¹, est le seul à rassembler des représentants des 12 États membres de la Communauté européenne. Néanmoins, Trevi reste expressément situé hors du cadre formel de la Communauté²⁹². La spécificité de Trevi est qu'il mêle les forums des professionnels de la sécurité celui de la politique en étant organisé sur

²⁸⁷ Ce groupe a réuni initialement la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et les États du Benelux.

²⁸⁸ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 92.

²⁸⁹ C'est de ce club qu'est issu le *Counter-Terrorist Group* créé après les attentats du 11 septembre 2001 qui aujourd'hui réunit les 28 États membres de l'Union, la Suisse et la Norvège.

²⁹⁰ Le nom de Trevi est l'objet de plusieurs récits. Un premier est que c'est un acronyme pour Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale. Un second est que le dirigeant de l'époque s'appelait M. Fonteijn et la première réunion des participants ayant lieu à Rome il avait été choisi de lui donner en référence le nom de Trevi et l'acronyme aurait été trouvé par la suite.

²⁹¹ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 173.

²⁹² R. Woodward, « Establishing Europol », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1993, 1, 4, p. 10.

trois niveaux à l'instar de ce qu'il existe dans les groupes de travail du Conseil des ministres²⁹³. L'objectif d'avoir ces trois échelons était de pouvoir permettre une coopération opérationnelle sur des cas précis, une coopération stratégique pour dessiner les liens entre les problèmes nationaux, ainsi que des discussions à partir de considérations et de besoins issus du terrain pour améliorer la coopération. Le groupe de Trevi illustre la politisation naissante de la coopération policière dans les années 1970, au sens de l'intérêt croissant des professionnels de la politique pour ces enjeux, jusque-là traités à distance des sphères politiques²⁹⁴. Pour autant, les débuts difficiles de Trevi attestent de la fermeture encore forte de ce secteur d'action publique aux enjeux politiques et la quête d'un entre-soi entre policiers, cherchant à préserver leur marge de manœuvre.

Cette brève présentation, qui n'a pas pour objet d'être exhaustive, permet d'introduire la multiplicité des modalités et enceintes de coopération policière en Europe pensée comme palliatifs à Interpol. Ces clubs ont porté sur des objets distincts (terrorisme, trafic de drogues), sur des territoires variés (Europe au sens communautaire ou au sens continental, voire dépassement de l'Europe), ont été de nature distincte (plus ou moins formalisés, plus ou moins reconnus officiellement), et ont impliqué des activités différentes (échanges d'informations, analyse stratégique, partage des meilleurs pratiques, perfectionnement des technologies et méthodes de prévention et de répression voire dimension diplomatique et politique)²⁹⁵. Aucune hiérarchie entre ces différentes structures n'a été visible, les plus formalisées ne se sont pas révélées dominer les plus informelles. Il ne s'est pas non plus produit d'évolution naturelle de clubs plus

²⁹³ Un niveau supérieur est composé des ministres de l'Intérieur et/ou de la Justice se réunit tous les six mois ; un échelon intermédiaire est fondé par les hauts fonctionnaires de ces ministères ; et enfin, un niveau inférieur réservé aux policiers plus opérationnels et divisé en cinq groupes de travail. Ces groupes portaient initialement respectivement sur l'échange d'informations personnelles et la production d'analyse sur le terrorisme ; la formation des policiers et la connaissance technique et scientifique ; les procédures de sécurité pour le voyage aérien ; la sûreté et la sécurité nucléaires ; et les mesures d'urgence (T. Bunyan (ed.), « Trevi, Europol and the European State » dans T. Bunyan (ed.), *Statewatching the New Europe: A Handbook on the European State*, Londres, Statewatch, 1993, p. 2). Le niveau opérationnel de Trevi permettait d'alimenter les discussions des hauts fonctionnaires qui exerçaient un rôle de filtrage et de préparation de l'agenda pour les débats du niveau ministériel, tout en assurant la coordination des groupes de travail.

²⁹⁴ Nous entendons par « politisation » le « processus de transformation d'un problème de société en problème politique » (P. Braud, *Sociologie politique*, 11ème édition, Paris, LGDJ - Lextenso Éditions, 2014, p. 625). À ce titre, cf. Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation. Temporalités et échelles » dans O. Fillieule (ed.), *Sociologie plurielle des comportements politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017, p. 321-346.

²⁹⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 97.

informels vers une formalisation²⁹⁶. Plus qu'aux résultats de ces clubs, nous nous intéressons à présent aux acteurs qui les peuplent et à leur fonction de nouveaux espaces discursifs.

B. Les « clubs » européens, de nouveaux espaces de socialisation

Nous analysons les clubs européens de coopération policière comme de nouveaux espaces de socialisation pour un nombre *a priori* réduit de policiers. La participation à ces enceintes nous semble en effet nécessiter la maîtrise de certains savoirs liés aux pratiques de coopération, notamment linguistiques, rares au niveau national dans les années 1970 et 1980. Cette supposition nous conduit à penser que ces policiers tendent à participer à différentes enceintes de coopération européenne et/ou internationale et acquièrent de la sorte des ressources spécifiques. Si nous prolongeons ce raisonnement, il serait possible que ce processus d'interconnaissances favorise la convergence des représentations sociales de ces acteurs sur la réalité et la réalité souhaitée²⁹⁷. À cette fin, nous testons la pertinence du concept de « communauté épistémique » pour déterminer les ressources et interactions de ces policiers. Une communauté épistémique est un groupe d'acteurs partageant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier²⁹⁸. À l'instar de Thibault Bossy et Aurélien Evrard, nous retenons quatre caractéristiques centrales de ce concept : « 1) un ensemble de croyances normatives et de principes qui fournissent des bases à l'action, 2) des croyances causales sur l'origine du problème et les solutions à y apporter, 3) des critères de validité des savoirs engagés dans le traitement de l'enjeu, et enfin 4) des propositions d'action publique basées sur les pratiques communes associées au problème qui fait l'objet de leur expertise »²⁹⁹. Nous nous intéressons dans un premier temps à l'expertise et à la compétence qu'acquerraient ces acteurs (1), puis à leur production de diagnostics et de nouvelles idées dans le forum des professionnels de la sécurité (2).

²⁹⁶ D. Bigo, « The European Internal Security Field, Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention » dans Malcolm Anderson, M. den Boer et European Consortium for Political Research (eds.), *Policing across National Boundaries*, Londres ; New York, Pinter Publishers, 1994, p. 168-170.

²⁹⁷ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 66.

²⁹⁸ P. M. Haas, « Introduction », *art. cit.*

²⁹⁹ T. Bossy et A. Evrard, « Communauté épistémique » dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 143.

B. 1. La spécialisation croissante d'une poignée de policiers européens

À partir des années 1970, un certain nombre de policiers européens se positionnent en tant que spécialistes de la coopération policière. Or, comme le rappelle Antoine Mégie qui s'intéresse à ce processus du côté des magistrats, cette dynamique « ne doit pas être considérée comme un phénomène magique et naturel de l'eupéanisation, mais au contraire comme le résultat d'investissements individuels »³⁰⁰. Nous tâchons dès lors de comprendre quelles sont les modalités d'entrée dans cette facette spécifique de l'activité de police et comment un nombre réduit de policiers nationaux a réussi à acquérir certains savoirs spécifiques, valorisés dans l'accomplissement des missions liées. Le coût d'entrée principal en la matière dans les années 1970 semble être la compétence linguistique. Sur ce point, force est de constater que tous les acteurs n'ont pas accédé de la même manière à ce secteur d'activité policière.

La capacité à évoluer dans l'environnement policier en anglais provient peu souvent des formations policières qui, dans les années 1970, n'impliquaient que très rarement des cours de langues. Cette compétence professionnelle peut être liée à des ressources personnelles, comme une double-culture ou des études à l'étranger³⁰¹, ou des expériences préalables. En témoigne ainsi un ancien représentant de l'Allemagne à Interpol et ensuite dans les négociations Schengen : « Je suis arrivé au ministère de l'Intérieur qui recherchait quelqu'un qui parlait des langues étrangères et je parlais plus ou moins bien anglais et français [...] alors ils m'ont offert deux ans à Paris et comme dans ma carrière précédente j'avais été un avocat à la chambre de commerce franco-allemande que je connaissais bien Paris, j'ai pris le boulot »³⁰². Cette compétence linguistique est généralement plus diffuse parmi les policiers travaillant dans les services de coopération internationale et européenne quand ils existent dans les États ou ceux évoluant dans certaines zones frontalières³⁰³. C'est par exemple le cas d'Emmanuele Marotta, directeur de la police aux frontières italienne, devenu ensuite directeur de la division des affaires internationales de la direction centrale des services antidrogues et qui en cette qualité a participé à Interpol, au groupe Pompidou, à Trevi, à Schengen etc.³⁰⁴

³⁰⁰ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? Spécialisation et légitimation des professionnels de la coopération judiciaire », *Droit et société*, 2010, 74, 1, p. 133.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 140.

³⁰² Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

³⁰³ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 138.

³⁰⁴ P. Williams et D. Vlassis (eds.), *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities, and Responses*, Londres ; Portland, Frank Cass, 2001, p. 377.

Le polyglottisme peut également être une compétence que maîtrisent certains policiers selon la nature de leurs activités³⁰⁵. À ce titre, les agents spécialisés dans les services antiterrorisme et antidrogues tendent à traiter plus fréquemment d'affaires internationales et d'échanges avec des homologues étrangers. Ces deux formes de criminalité sont pensées comme spécifiquement transfrontalières et sont au cœur de la coopération policière existante, comme évoqué *supra*³⁰⁶. D'ailleurs, Didier Bigo a noté le multi positionnement de policiers entre les clubs créés respectivement sur cette question, mais aussi la circulation de ces acteurs entre les services antidrogues et anti-terroristes de leur État d'origine. Celle-ci tient moins à leur connaissance sectorielle qu'à leurs compétences linguistiques et leurs connaissances de la coopération policière pensée comme centrale dans ces deux formes de crime³⁰⁷. Cette dynamique aurait favorisé le transfert de « modes de raisonnements, des techniques organisationnelles, des technologies spécifiques à un mode d'action »³⁰⁸.

Le faible nombre de policiers disposant d'une connaissance suffisante de l'anglais et/ou d'autres langues européennes dans les services nationaux dans les années 1970 et 1980 tend à restreindre le nombre de participants aux structures de coopération internationale³⁰⁹. Par exemple, une personne interrogée sur sa carrière et sur son investissement dans la coopération policière nous a confié être devenue l'un des premiers officiers de liaison franco-italien dans la lutte contre la mafia, moins en raison de son expérience, que de sa double-culture : « J'ai toujours fait le choix d'une carrière très opérationnelle. En plus de ça, l'Italie était aussi le pays de mon père et l'idée de montrer que j'étais capable aussi de le faire là où il était né lui et pas là où j'étais moi m'intéressait aussi et je trouvais ça très honorifique que d'être choisi pour aller à

³⁰⁵ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 139.

³⁰⁶ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, op. cit.

³⁰⁷ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 98. Pour prendre un exemple, l'un des acteurs rencontrés dans le cadre des entretiens réalisés pour cette thèse a travaillé initialement au sein de l'office fédéral de police criminelle allemand (le *Bundeskriminalamt*) sur les enjeux de coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme. Il a ensuite obtenu un poste toujours dans la coopération internationale mais en matière de lutte contre le trafic de drogues, avant de devenir responsable de la coopération policière internationale de manière plus générale (entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016).

³⁰⁸ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 98.

³⁰⁹ N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », art. cit., p. 179. Dans ce sens, Alex Türk, un sénateur français dans un rapport adressé au Sénat sur la coopération policière européenne indique en 1998, soit 30 ans après le début des clubs européens que « les policières maîtrisent très mal les langues étrangères L'épreuve de langue n'est obligatoire que depuis très peu de temps au concours de recrutement des commissaires. Nombre d'entre eux n'ont ainsi jamais pratiqué de langue étrangère [...] L'anglais figure dans les épreuves de sortie de l'école avec un coefficient plus faible que les autres épreuves. La formation initiale aux langues est donc encore peu développée [...] Les possibilités de formation permanente existent donc mais celle-ci est laissée à l'initiative individuelle et reste insuffisante, les personnels y recourant peu » (A. Türk, « Quand les policiers succèdent aux diplomates » à la Commission des lois du Sénat, 1998).

Rome, qu'on fasse appel à moi plutôt qu'à un autre, je travaillais dans une brigade territoriale, je n'avais absolument aucune accointance ni aucune connaissance, c'était pour moi un grand honneur »³¹⁰. Ces acteurs doivent en plus faire le choix de rester dans le secteur de la coopération policière internationale et européenne, sans en tirer nécessairement une importante valorisation en termes de carrière du fait de la faible structuration des services de police sur ces questions à cette époque³¹¹.

Par conséquent, à l'instar de ce qu'Antoine Mégie a observé pour les magistrats³¹², ce nombre réduit de policiers tend à circuler entre les différentes enceintes de coopération où ils jouent le rôle de représentant national et d'intermédiaire entre le niveau européen/international et national. Ce sont également plus ou moins toujours les mêmes policiers qui se rencontrent au fil des formations à l'étranger, des colloques et conférences internationaux de police³¹³. Cette mobilité d'un nombre restreint de policiers nourrit un fort entre-soi puisque ces acteurs développent de la sorte une expertise de la coopération policière. Celle-ci n'est pas liée à leur formation policière initiale et repose sur un certain nombre de savoirs techniques, comme des connaissances sur la criminalité internationale, mais aussi l'apprentissage du fonctionnement des polices des autres États et des structures existantes de coopération. À ce titre, ces acteurs tendent à développer une forme de « savoir transnational » comme une expertise qui « n'est pas produite et ne se constitue pas dans des cadres nationaux »³¹⁴ dans la mesure où elle est structurée par des flux et échanges qui dépassent les frontières des États. Ces savoirs acquis sont aussi plus diplomatiques, à l'instar de la capacité de représentation de leur service ou de leur État et de négociation³¹⁵. Ces savoirs, non maîtrisés par les acteurs demeurés dans le jeu national, font d'eux des spécialistes de ces enjeux, de plus en plus difficilement contournables, ce qui limite encore le nombre de participants aux clubs³¹⁶.

Ce savoir spécialisé et technique a été de plus en plus reconnu par les professionnels de la politique confrontés à une importante incertitude face aux conséquences de la mondialisation et

³¹⁰ Entretien avec un officier de police de la division des relations internationales (DRI) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) octobre 2015.

³¹¹ Nous détaillons dans le chapitre suivant cette question.

³¹² A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

³¹³ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 80.

³¹⁴ L. Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », *Critique internationale*, 2013, 59, 2, p. 90.

³¹⁵ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 146.

³¹⁶ N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », art. cit., p. 179.

des transformations de l'environnement macro sur la sécurité³¹⁷. La reprise de leurs rapports ou la place centrale occupée par ces acteurs dans le processus décisionnel, comme dans le cas de Trevi, en sont des illustrations³¹⁸. La maîtrise et la valorisation de l'expertise de ces acteurs confirment pour partie l'existence d'une communauté épistémique. Cette dernière n'englobe pas à nos yeux tous les acteurs policiers présents dans les différentes enceintes de coopération policière. Nous la restreignons aux policiers mentionnés précédemment, ayant participé de manière régulière et sur un plus long terme à ces structures et ayant de la sorte progressivement acquis une expertise relative à la coopération policière et à la criminalité internationale.

B. 2. Les clubs comme lieu de production de nouvelles idées

En dépit de la socialisation commune de ces spécialistes de la coopération, la multiplicité des clubs européens créés par ces acteurs semble refléter des divergences internes. Le concept de communauté épistémique n'exclut pas des désaccords relatifs aux modalités de concrétisation des croyances causales et normatives. Néanmoins, il importe de savoir si ces visions différentes se limitent à cette sphère (§1) et si ces acteurs partagent une même représentation sociale de la réalité et de la réalité souhaitée, traduite dans leurs propositions d'action publique (§2).

B.2. §1. Un ensemble hétérogène d'acteurs

L'idée de modalités de concrétisation des croyances causales et normatives se rapproche des travaux de Peter Hall qui distingue plusieurs strates au sein des systèmes de croyances des acteurs : le *deep core*, le *policy core* et les aspects secondaires³¹⁹. Celle qui nous intéresse ici

³¹⁷ Cette observation s'inscrit dans un ensemble plus large de recherches concernant le rôle de l'expertise dans un contexte d'incertitude qui est au cœur du concept de communauté épistémique (P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; T. Bossy et A. Evrard, « Communauté épistémique », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », *Journal of European Public Policy*, 2001, 8, 4, p. 585-603), mais aussi plus largement sur l'utilisation de cette expertise dans le processus décisionnel (G. Majone, « The New European Agencies », art. cit. ; C. Boswell, « The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy », *Journal of European Public Policy*, 2008, 15, 4, p. 471-488 ; C. Robert, *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 309-335).

³¹⁸ M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, op. cit., p. 11.

³¹⁹ P. A. Hall et R. C. R. Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, 47, 3, p. 469-496. Un découpage proche est proposé par Pierre Muller qui invite à distinguer quatre niveaux de perception du monde : les valeurs comme représentations essentielles et fondamentales du bien et du mal, les normes qui amènent à la prescription de principes d'action pour combler le fossé entre la réalité perçue et la réalité souhaitée, les algorithmes consistant en des relations de cause à effet et fondant des théories de

est celle des aspects secondaires qui correspondent aux méthodes, instruments et modèles perçus comme devant être mobilisés pour résoudre la causalité identifiée. Sur ce point, sans remettre en cause l'existence de la communauté épistémique, certaines divergences ont été visibles en son sein et sont traduites notamment par la multiplicité de clubs existants évoqués précédemment.

La création de ces différentes structures reflète des représentations distinctes de l'échelon le plus adapté pour la coopération, des formes prioritaires de criminalité à combattre et des moyens adaptés pour y faire face. Ces variations sont liées à l'absence d'homogénéité totale du forum des professionnels de la sécurité dont les membres restent en charge de représenter un État ou un service³²⁰. Ainsi, chaque club mis en place tendrait à concrétiser des équilibres différents, devant être lus à deux niveaux : entre les États et au sein d'un même État. En effet, les modalités de coopération et le niveau de coopération ont fait l'objet de débats entre les différents États participants – notamment sur la dimension plus ou moins européenne, plus ou moins communautaire de la coopération. Ces différences nationales s'expliquent par des organisations de police différentes entre les États liées à des trajectoires historiques et des priorités potentiellement divergentes. La politisation croissante de la coopération policière dans les années 1970 a intensifié ces débats. Les décideurs politiques se sont de plus en plus intéressés à ces enjeux de coopération dans cette période et les ont perçus comme cristallisant des jeux de pouvoir et l'exercice d'une certaine influence³²¹. Ces multiples structures ont traduit donc des investissements des États afin de pouvoir faire peser davantage leur vision, leurs intérêts, leurs préoccupations en termes de criminalité, leurs pratiques de police et valoriser leurs structures nationales.

Cependant, des cadrages³²² concurrentiels ont également été visibles au sein d'un même État en raison des divergences existantes entre les services et agences de police nationaux. Sur

l'action, les images porteuses de symboles et permettant une forme de mise en scène pour faciliter la compréhension plus directement (P. Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » dans A. Faure, G. Pollet et P. Warin (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Harmattan, 1995, p. 158-159).

³²⁰ Cette hétérogénéité a également été visible dans la domaine judiciaire (A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.).

³²¹ M. Anderson, *Policing the World: Interpol and the Politics of International Police Co-operation*, Oxford : New York, Clarendon Press, 1989.

³²² « Cadrer c'est sélectionner certains aspects d'une réalité perçue et les rendre plus saillants dans un support de communication, de façon à promouvoir une définition particulière de problème, des interprétations causales, une évaluation morale ou des recommandations de traitement » (R. M. Entman, « Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, 1993, 43, 4, p. 52). Pour un état de la littérature sur la notion

ce point, nous cherchons à enrichir l'idée de « *venue shopping* » développée par Virginie Guiraudon qui reste purement stratégique. Les acteurs tendraient de ce fait à promouvoir l'arène qui est la plus adaptée à leurs ressources et à leurs stratégies afin d'échapper à un cadre institutionnel qui leur est plus défavorable pour obtenir une plus grande marge de manœuvre³²³. Les services de police ne partagent pas nécessairement les mêmes intérêts, n'ont pas toujours les mêmes habitudes de coopération, ni les mêmes représentations de la menace et des réponses à apporter. Cela les conduit à favoriser des enceintes différentes ou à en créer de nouvelles pour occuper une place centrale³²⁴ et bénéficier de la dimension européenne « légitimante »³²⁵.

La prise en compte de ces éléments, en partie stratégiques et institutionnels, s'avère essentielle pour saisir les dynamiques internes à ce groupe d'acteurs qui ne peuvent être pleinement détachés de leur socialisation nationale, mais ces enjeux n'empêchent pas leur convergence généralisée sur les croyances normatives et causales³²⁶.

B.2. §2. La construction d'un récit de politique publique

Les membres d'une communauté épistémique doivent partager des logiques d'action et des diagnostics. Ici, ces deux ensembles de représentations ont été intégrés dans un récit de politique publique porté par ces acteurs dans le sens de Claudio Radaelli. Un récit de politiques publiques est fondé sur les interprétations des acteurs des différents événements et d'un environnement qui peut se révéler complexe. À ce titre, la notion de récit est proche de celle de mythe, mais la différence est la visée plus programmatique du premier³²⁷. L'objectif d'un récit est de donner un sens à cette incertitude et de préconiser certaines actions particulières par le biais d'une trame narrative qui lie des éléments du passé à des éléments qui se produiront dans le futur selon les

de cadrage depuis E. Goffman (*Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Boston, Northeastern University Press, 1986) et les enjeux soulevés cf. É. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.

³²³ V. Guiraudon, « European Integration and Migration Policy », art. cit.

³²⁴ D. Bigo, « The European Internal Security Field, Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention », art. cit., p. 170-171 ; N. Gerspacher et V. Pujas, « International Police Organizations, the Missing Link to Effective Cooperation » dans F. Lemieux (ed.), *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Cullompton ; Portland, Willan Publishing, 2010, p. 241-258.

³²⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 105.

³²⁶ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 145.

³²⁷ C. M. Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2000, 50, 2, p. 257.

prédictions³²⁸. Autrement dit, un récit mène à la sélection de certaines solutions et éléments de résolution pour éviter le scénario catastrophe qui émerge de cette logique causale³²⁹.

Dans ce sens, en appliquant ce concept à la coopération policière européenne, nous pouvons identifier plusieurs composantes d'un récit de politiques publiques : une narration des dangers relatifs à la libre circulation, une tension dramatique autour des conséquences du manque d'adaptation du travail de police menant à l'explosion de la criminalité, et une résolution possible par le déploiement d'une coopération policière européenne.

Le mythe fondateur de la coopération policière internationale du XVIIIème siècle des dangers liés à la mondialisation et à l'ouverture des frontières reste central à la fin du XXème siècle, mais est intensifié³³⁰. Le renforcement de cette représentation sociale de la réalité est lié aux accélérations de la mondialisation et à la mise en place d'espaces de libre circulation entre certains États européens³³¹. Ces changements décuplent de ce fait les échanges et les mouvements et donc les risques en termes de sécurité aux yeux des policiers concernés : « Nous avons vu la criminalité internationale organisée et le crime transfrontalier devenir de plus en plus forts. La Fraction Armée Rouge coopérait avec Action directe, IRA était international et c'était la même chose pour les drogues. C'était du business international [...] et il y avait un réel besoin de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée internationale du fait de cette internationalisation ou globalisation de la criminalité »³³². De la sorte, ces évolutions plus larges, mais surtout leur processus de codage et de décodage en enjeux sécuritaires fait écho au *deep core*³³³ de ces acteurs policiers. Celui-ci correspond aux valeurs fondamentales qui permettent de définir les principes d'action d'un groupe d'acteurs. Il est lié ici à l'impératif de sécurité, structurant les activités de police, pensé dans un équilibre précaire par rapport à certaines libertés, en particulier celle de circuler³³⁴.

Le danger est perçu de manière d'autant plus urgente que la criminalité est progressivement appréhendée sous le vocable de « criminalité internationale/transnationale organisée »

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ M. Deflem, « Bureaucratization and Social Control », art. cit.

³³¹ J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing*, op. cit. ; M. Anderson (ed.), *Policing the European Union*, op. cit. ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit.

³³² Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

³³³ P. A. Hall et R. C. R. Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes »

³³⁴ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *Cultures & Conflicts*, 1998, 31-32, p. 101-123 ; M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, op. cit.

alors qu'auparavant uniquement certaines formes de crime étaient considérées comme pleinement internationales : le trafic de stupéfiants et le terrorisme³³⁵. Une première mutation dans ce sens a été l'interconnexion entre ces derniers, traduite notamment par des notions comme le « narco-terrorisme » en raison de la circulation des acteurs entre ces secteurs évoquée *supra*³³⁶. Une seconde évolution a été la multiplication des statistiques et rapports publiés par les acteurs policiers et les ministères européens de la Justice et/ou de l'Intérieur établissant une corrélation entre circulation humaine et criminalité. Celle-ci aurait notamment été justifiée par la hausse du nombre de délinquants ou criminels étrangers³³⁷. Par conséquent, une multitude de phénomènes *a priori* distincts, par exemple le trafic de véhicules volés, le trafic d'êtres humains etc. ont été rassemblés sous le vocable de criminalité organisée internationale par leur seul point commun perçu : leur dimension internationale, voire transnationale. Est apparu de ce fait un nouvel ennemi réifié, conçu comme profondément transnational durant une période de relativisation de l'État face à l'intensification de la globalisation et à la mobilité humaine³³⁸.

Une tension dramatique a dès lors été conçue entre ces évolutions des problèmes et les solutions existantes qui ont été appréhendées comme insuffisantes à cause du maintien des frontières et de la souveraineté nationale dans les activités de police :

*La valeur ajoutée avant que nous débutions la coopération policière européenne était insuffisante face à des frontières ouvertes [...] les criminels étaient capables de bouger sans qu'aucune frontière les entrave dans tout l'espace, mais la police était bloquée par les frontières nationales, et l'échange d'informations n'avait pas lieu ou juste dans des cas spéciaux et sur une base volontaire avec des règles de protection des données très compliquées*³³⁹.

Le moyen de résolution de cette tension considéré par les acteurs portant ce discours a été l'échange d'informations et la coordination des actions. Seule une coopération policière efficace permettrait dans ce récit d'éviter le scénario catastrophe que serait l'explosion de la

³³⁵ V. Mitsilegas, « Defining Organised Crime in the European Union: The Limits of European Criminal Law in an Area of « Freedom, Security and Justice » », *European Law Review*, 2001, 26, 6, p. 565-581 ; G. Favarel-Garrigues, « La criminalité organisée transnationale : un concept à enterrer ? », *L'Économie politique*, 2002, 15, 3, p. 8 ; A. Mégie, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen : l'eupéanisation du pouvoir judiciaire : genèse, luttes et enjeux de la construction de deux dispositifs de coopération pénale*, thèse soutenue à Sciences Po Paris, 2007, p. 130-137.

³³⁶ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 95.

³³⁷ M. Den Boer, « The Quest for European Policing, Rhetoric and Justification in a Disorderly Debate » dans Malcolm Anderson, M. Den Boer et European Consortium for Political Research (eds.), *Policing Across National Boundaries*, Londres ; New York, Pinter Publishers, 1994, p. 190 ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 101.

³³⁸ A. Mégie, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen*, *op. cit.*, p. 129-167.

³³⁹ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

criminalité qui mettrait en péril les citoyens européens, mais également les valeurs fondamentales même des États européens et leur fonctionnement. En particulier, cette coopération a été pensée comme devant avoir lieu à l'échelon européen en raison des difficultés du niveau international et des développements en cours des espaces de libre circulation en Europe³⁴⁰.

Comme le précise Claudio Radaelli³⁴¹, la véracité et l'exactitude des propos tenus ne sont pas les raisons primordiales de la diffusion de ce récit de politiques publiques, éléments qui ont pu être remis en cause par certains auteurs, généralement critiques. C'est en particulier le cas de Didier Bigo qui a montré l'absence de hausse de la criminalité à la suite de la mise en place d'espaces de libre circulation comme au Benelux³⁴². Ce chercheur a également mis en valeur les dimensions plus stratégiques de ce discours dans la mesure où le développement de la coopération policière apporterait aux policiers investis des ressources humaines et financières supplémentaires. En outre, l'échelon européen donne plus d'autonomie à des acteurs qui peuvent potentiellement se retrouver marginalisés au sein de leurs bureaucraties nationales en raison de leur vision et des priorités qu'ils défendaient par rapport aux autres bureaucraties, axées sur des formes de criminalité plus routinières et quotidiennes³⁴³. Monica den Boer a, quant à elle, souligné les illusions du contrôle des frontières comme véritable moyen de lutte contre la criminalité ou le manque d'innovation des arguments rhétoriques utilisés par les policiers comme « poches de justification » de l'intensification de la coopération policière³⁴⁴.

Les interactions répétées des membres de la communauté épistémique semblent avoir progressivement mené à la définition d'une solution plus précise et d'un nouveau diagnostic à l'internationalisation de la criminalité. En effet, ces acteurs ont mis en lumière un ensemble de problèmes posés par la coopération informelle bilatérale ou restreinte à certains services ou États : les difficultés linguistiques ; la forte dépendance à une personne physique et l'interruption temporaire ou prolongée de la coopération quand l'interlocuteur est muté, part à la retraite ou décède, poussant à la nécessité de créer de nouvelles relations interpersonnelles ; le manque de coordination et le risque de duplication des efforts quand la même demande est réalisée par

³⁴⁰ A. Mégie, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen*, *op. cit.*

³⁴¹ C. M. Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », art. cit., p. 257.

³⁴² D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 111.

³⁴³ D. Bigo, « The European Internal Security Field, Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention », art. cit., p. 163-165.

³⁴⁴ M. Den Boer, « The Quest for European Policing, Rhetoric and Justification in a Disorderly Debate », art. cit., p. 183-193.

des acteurs différents ; l'accent opérationnel au détriment d'une analyse plus stratégique visant à identifier à un niveau plus macro les dynamiques et tendances de la criminalité ; l'opacité et le problème de redevabilité, ainsi que le manque de contrôle, notamment démocratique et légal³⁴⁵. Ce processus de réflexion entamé dès la fin des années 1970 s'est pleinement développé dans les années 1980 en raison des transformations de l'environnement européen.

Encadré 1.1. La distinction entre opérationnel et stratégique.

Dans la profession policière, le travail d'analyse vise à identifier des liens entre les informations collectées afin de produire des recommandations qui peuvent être de nature opérationnelle ou stratégique. L'analyse opérationnelle revêt une dimension opérative et est centrée sur une enquête de police. Elle peut dans ce sens permettre de croiser différentes données à caractère personnel pour pouvoir fournir des éléments de résolution et de nouvelles pistes d'enquête. Tandis que les enjeux opérationnels renvoient à des dimensions davantage micro, l'analyse stratégique implique un angle davantage macro. Elle vise à établir des tendances et dynamiques en matière de criminalité pour améliorer la planification, l'allocation des ressources, des capacités d'action et des priorités.

Conclusion de la section 1

Dans cette première section, nous avons démontré la pertinence de s'éloigner des approches fonctionnalistes pour saisir les dynamiques explicatives de la création d'Europol. Avant même de nous intéresser au forum de communauté de politique publique, nous avons étudié le lieu de production des idées que constitue le forum des professionnels de la sécurité³⁴⁶. La formation de ce dernier résulte d'une évolution sur plus de deux siècles de l'un des aspects du travail de police. Celle-ci peut être pensée comme résultant d'un décodage de la mondialisation et de l'intensification des échanges, ensuite recodée en relations causales de risques pour la sécurité

³⁴⁵ L. Guille, « Police and Judicial Cooperation in Europe », art. cit., p. 29-30.

³⁴⁶ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit., p. 279.

intérieure et en normes d'action consistant dans le développement de la coopération policière³⁴⁷. Cette dernière, initialement circonscrite à l'espace d'Europe de l'Ouest, a été appréhendée au niveau international en raison de l'accélération de la mondialisation. La difficile autonomie du travail de police par rapport au champ politique a grandement dilué ce travail collaboratif de police entre la fin du XVIII^{ème} siècle et le début du XX^{ème} siècle, en dépit des nombreuses précautions prises. Le renouveau d'Interpol dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle a par conséquent été mené dans un esprit d'imperméabilité aux enjeux politiques.

Les difficultés rencontrées dans le cadre de la coopération policière internationale dans les années 1970 pour trouver un juste équilibre par rapport au champ politique reflètent les relations encore très étroites entre police et politique³⁴⁸. Le fait que des structures européennes de police prolifèrent dans la même temporalité de mise en lumière des insuffisances d'Interpol et de l'échec à réformer l'organisation, conformément à leurs représentations sociales de la réalité et de la réalité souhaitée, est lié à la constitution d'un nouveau diagnostic. Ce dernier n'a pas tellement consisté en une remise en cause de la coopération policière internationale et d'Interpol qui ont persisté. Il s'est constitué autour du développement accéléré d'un nouvel échelon de coopération au niveau européen. Cette collaboration a été facilitée par la proximité des gouvernements qui ne sont ni rivaux ni adversaires³⁴⁹. Cette confiance a été d'autant plus forte que les polices européennes ont noué des relations plus anciennes en raison de leur situation géographique. La constitution de cette nouvelle strate a dès lors renforcé l'émergence de spécialistes de la coopération policière³⁵⁰, multi positionnés entre les enceintes internationales, européennes et nationales et pouvant être pensés comme une communauté épistémique³⁵¹. Le coût d'entrée d'une connaissance linguistique restreint le nombre d'acteurs qui accumulent les savoirs liés à cette coopération. Leurs représentations sociales sont de plus en plus proches et traduites dans un récit de politique publique, mobilisant des logiques normatives relatives aux impératifs de sécurité face à la multiplication des échanges et des logiques causales sur le renforcement de la coopération policière³⁵². Tandis que ces idées restent dans un premier temps

³⁴⁷ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 55.

³⁴⁸ M. Weber, *Le savant et la politique*, op. cit. ; J.-L. Loubet del Bayle, *La police*, op. cit.

³⁴⁹ Cf. notamment N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, op. cit., M. Anderson, *Policing the World*, op. cit.

³⁵⁰ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

³⁵¹ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; T. Bossy et A. Evrard, « Communauté épistémique », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

³⁵² C. M. Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », art. cit.

cantonées au forum des professionnels, la transformation de l'environnement macro marquée par l'accélération de la libre circulation semble avoir cristallisé le processus de décodage et de recodage de ces acteurs et initié la perméabilité des discussions de ce forum avec d'autres.

Section 2. La préparation du TUE, une fenêtre d'opportunité

Nous avons observé dans la section précédente comment les policiers ont cherché à isoler leur travail de coopération du champ politique afin d'obtenir une certaine autonomie et stabilité de leurs échanges. La perméabilité de la police au politique a tendu à poser de nombreuses difficultés dans les échanges d'informations et mené à un investissement beaucoup plus fort des policiers européens dans les réseaux et structures à cette échelle géographique restreinte. Au sein de ceux-ci, les professionnels de la politique se sont manifestés, comme en témoignent Trevi ou la création de certains clubs de coopération, mais discrètement. Les discussions relatives à la coopération policière se sont par conséquent principalement déroulées dans le forum des professionnels de la sécurité. De plus, celles-ci ne semblent pas avoir clairement abouti dans les années 1980 à un projet clair d'une structure formelle de centralisation des informations. La convergence des membres de la communauté épistémique se dessine principalement sur l'intensification des échanges et progressivement ont été mis en lumière les problèmes posés par la coopération informelle.

Or, les modalités de mise à l'agenda décisionnel d'Europol témoignent d'un double changement des dynamiques existantes. Premièrement, cette mise à l'agenda a été effectuée par un acteur politique, Helmut Kohl, au sein d'une enceinte politique, le Conseil européen. Deuxièmement, l'idée d'Europol suppose une structure centralisatrice, en partie à rebours des dynamiques et solutions préexistantes, structurées autour d'une multiplicité de clubs. Nous tâchons dès lors de comprendre pourquoi et comment a été opérée cette double mutation par rapport aux années 1970 en identifiant les acteurs ayant initié cette évolution, leurs représentations et leurs ressources.

La prise en compte d'une pluralité de forums producteurs d'idées s'avère à ce titre une source stimulante de l'analyse. Elle nous permet de mettre en lumière les processus parallèles de réflexion dans des espaces discursifs distincts, dominés par des représentations et règles variables³⁵³. Ces dynamiques peuvent s'entrecroiser, comme cela a semblé être le cas entre le forum des professionnels et le forum politique. Au sein de ce dernier, de nouvelles solutions

³⁵³ B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit. ; È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit. ; L. Boussaguet, « Forums », art. cit.

d'abaissement de contrôle aux frontières ont été pensées pour faciliter les échanges à une plus grande échelle et plus seulement entre quelques États, comme dans le cas de Schengen³⁵⁴. Cette évolution nous paraît être en mesure d'activer la logique causale de tension entre sécurité et mobilité dominante du forum des professionnels de la sécurité³⁵⁵. Nous postulons que, par leur expertise technique, les membres de la communauté épistémique³⁵⁶ ont réussi à affirmer leur propre processus de décodage et de recodage de la réalité³⁵⁷. Cette centralité expliquerait la mise en place de mécanismes de coopération policière associés à un espace de libre circulation créé à des fins économiques. De la sorte, une première connexion pourrait être établie entre les forums des professionnels de la politique et ceux de la sécurité.

Celle-ci nous semble essentielle pour comprendre par la suite pourquoi l'Acte unique européen (AUE), qui prévoit une suppression des contrôles aux frontières des États-membres de l'UE³⁵⁸, s'ancre dans un diagnostic similaire et catalyse les discussions sur une structure européenne de police, inaugurant Europol³⁵⁹. Nous supposons que, de nouveau, la valorisation préalable de l'expertise des membres de la communauté épistémique a permis à ces derniers d'obtenir une place centrale au sein du forum de communauté des politiques publiques³⁶⁰. Ces acteurs ont pu de la sorte importer leur propre logique causale et leurs propositions d'action publique qui dépassent la simple « compensation »³⁶¹ de l'ouverture aux frontières mise en place à la suite de l'accord Schengen. En effet, la solution principale développée dans le forum des professionnels de la sécurité implique la création d'une nouvelle structure, formalisée et disposant d'un rôle de centralisation des informations : l'unité européenne de renseignement sur les stupéfiants (UERS). Toutefois, force est de constater que ce n'est pas ce projet qui est mis sur la table des négociations par Helmut Kohl, mais l'idée d'un FBI européen. Cette différence pourrait être liée à la production de nouvelles idées dans le forum de communauté de politique publique allemand, comme « lieu [domestique] de réutilisation, d'institutionnalisation

³⁵⁴ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; V. Guiraudon, « European Integration and Migration Policy », art. cit.

³⁵⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », art. cit. ; M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, op. cit.

³⁵⁶ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

³⁵⁷ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 55.

³⁵⁸ JO L 169 du 29.6.1987, p. 1-28.

³⁵⁹ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit.

³⁶⁰ B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit. ; È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

³⁶¹ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », art. cit.

des idées à travers leur transformation en instruments de politiques publiques »³⁶². Ce passage d'un forum à un autre est sujet à impliquer des modifications de la solution proposée par rapport à sa problématisation initiale, en capacité d'éclairer les contours initiaux d'Europol (A).

Nous étudions à ce titre la traduction en termes de politique publique des éléments précédents en nous intéressant aux dispositions formelles du traité de Maastricht. Nous postulons que celles-ci reflètent les interactions au sein du forum de communauté de politique publique entre des acteurs dotés de ressources inégales pour affirmer leurs représentations sociales de la réalité et de la réalité souhaitée. Les résultats de ces négociations ont des effets importants sur l'autonomie formelle à venir d'Europol. Ils représentent des contraintes macro, établissant la nature de l'intégration de la coopération policière et identifiant le rôle des différentes institutions européennes dans ce secteur d'action publique. Ces deux éléments nous semblent à même de délimiter un cadre d'action à l'autonomie d'Europol, créé certes comme une organisation intergouvernementale, mais rattaché au cadre communautaire par le traité de Maastricht (B).

A. Le lancement d'une réflexion dans un contexte de libre circulation

Nous postulons ici que le passage des idées relatives à la coopération policière, produites dans le forum des professionnels de la sécurité, à celui de la communauté de politique publique communautaire n'est nullement évident. Cette dynamique semble liée tout d'abord à l'intersection entre le forum des professionnels de la sécurité et le forum politique. Dans ce dernier, sont élaborées dans les années 1980 de nouvelles idées sur la liberté de circulation, se concrétisant premièrement dans le cadre de l'espace Schengen. Ce processus réflexif et discursif est mené par des acteurs qui sont extérieurs au forum des professionnels de la coopération policière³⁶³. Pourtant, nous postulons que cette dynamique tend à attirer l'attention des membres de la communauté épistémique. Elle cristallise la logique normative dominante de ce groupe d'acteurs relative au risque posé par la mobilité et la circulation pour les impératifs de sécurité. Les membres de la communauté épistémique ont déjà réussi à affirmer ce diagnostic précédemment en relation avec la mondialisation, mais aussi dans le cas de l'union économique Benelux mentionnée *supra*³⁶⁴.

³⁶² È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit., p. 279.

³⁶³ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; V. Guiraudon, « European Integration and Migration Policy », art. cit.

³⁶⁴ N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, op. cit., M. Anderson, *Policing the World*, op. cit. ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », art. cit. ; J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing*, op. cit. ; M. Anderson (ed.), *Policing the European Union*, op. cit.

Or, la mise en place d'un espace de libre circulation, tel que Schengen, à une échelle plus large pourrait susciter de nombreuses incertitudes sur son traitement et ses conséquences dans le forum politique. Par conséquent, nous pensons que ce contexte valorise aux yeux des décideurs politiques l'expertise reconnue à la communauté épistémique et l'adoption de leur diagnostic³⁶⁵. Nous supposons que ces interactions entre des forums distincts permettraient de comprendre comment ces acteurs de la communauté épistémique occupent une place centrale par la suite dans le forum de communauté de politique publique communautaire. En effet, l'AUE, signé en 1986, prévoit également la suppression du contrôle aux frontières intérieures. La logique normative des membres de la communauté épistémique, ayant été intériorisée à plusieurs reprises dans des circonstances similaires, nous considérons donc sa réactivation et une forte continuité par rapport aux dynamiques précédentes. Celle-ci pourrait mener à une « naturalisation » de l'association entre libre circulation et enjeux sécuritaires, entendue comme un « processus de clôture discursive et idéologique »³⁶⁶ (1).

Nonobstant, force est de constater la reconfiguration partielle de la logique causale et des solutions discutées dans le forum des professionnels entre Schengen et l'AUE. Alors que le premier mène à une intensification des pratiques de police, la réponse apportée à l'AUE par ces acteurs est la mise en place de l'UERS, impliquant une formalisation et une centralisation de la coopération policière. Cette mutation semble refléter une accélération de la réflexion évoquée *supra* des « spécialistes de la coopération »³⁶⁷ sur ces questions face à la multiplicité des structures existantes, entravant les échanges d'informations. Pour autant, la centralité des arènes techniques dans le processus décisionnel communautaire n'empêche pas des processus discursifs sur d'autres forums parallèles. C'est en particulier le cas dans un espace multi-niveaux comme l'UE où s'entrecroisent les arènes nationales et européennes³⁶⁸. En témoigne la proposition d'un FBI européen d'Helmut Kohl, émanant d'une réflexion synchronique sur la coopération policière dans le forum de communauté de politique publique allemand. Toutefois, Europol n'est ni l'UERS pensée dans le forum des professionnels, ni le FBI européen élaboré dans les arènes domestiques allemandes, mais une forme d'hybridation entre les deux. Cette transformation nous semble liée

³⁶⁵ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

³⁶⁶ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 68. Nous reprenons ici la définition donnée par Andy Smith de la notion de « naturalisation », fondée sur son analyse des travaux de Stuart Hall (*Representation*, Londres, SAGE, 1997, p. 245).

³⁶⁷ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

³⁶⁸ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

à la spécificité des règles et interactions dans le forum de communauté de politique publique communautaire (2).

A. 1. La voie communautaire comme l'un des scénarios possibles

L'UE constitue l'un des niveaux d'action publique des États européens qui ne doit pas masquer les coopérations existantes plus larges, comme le Conseil de l'Europe, ou plus restreintes à un nombre limité d'États. Il est intéressant de constater que ce sont ces deux échelons de forum de communauté de politique publique qui ont tout d'abord tendu à réutiliser et institutionnaliser les idées produites par le forum des professionnels de la coopération policière³⁶⁹. Nous nous intéressons en particulier au niveau intergouvernemental avec l'accord Schengen, issu d'une discussion entre des États membres, hors du cadre communautaire. Nous postulons que la mise en place d'un espace de libre circulation, d'abord pensée pour des enjeux économiques, a conduit à une réactivation des diagnostics portés par les membres de la communauté épistémique qui ont su faire prévaloir leur expertise technique dans une période de forte incertitude³⁷⁰ (§1). Nous pensons dès lors qu'une dynamique très similaire serait visible au niveau communautaire à la suite de la formulation de l'idée d'une liberté de circulation entre les États membres de l'UE avec l'AUE, pouvant re-déclencher la logique normative dominante de la communauté épistémique (§2).

A.1. §1. Les transformations préalables de la coopération policière

Avant le niveau communautaire ou strictement intergouvernemental, le Conseil de l'Europe s'est positionné sur les enjeux de sécurité intérieure et de coopération policière et ce relativement tôt. Dès 1957, un comité européen pour les problèmes criminels et rassemblant des hauts fonctionnaires issus des ministères de l'Intérieur et de la Justice a été créé en son sein afin de produire des recommandations. Cet activisme a perduré dans les années 1960 et 1970, en intégrant notamment le groupe Pompidou évoqué *supra*³⁷¹. Cependant, l'émergence des clubs de coopération policière européenne dans les années 1970, puis l'investissement de la Communauté européenne

³⁶⁹ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit., p. 279.

³⁷⁰ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

³⁷¹ A. Mégie, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen*, op. cit., p. 62.

sur cette question dans les années 1980 ont créé des arènes concurrentes et perçues comme plus pertinentes que le Conseil de l'Europe pour traiter de ces questions. Ceux-ci sont plus restreints géographiquement ainsi qu'humainement et professionnellement à des acteurs qui partagent des représentations, pratiques et discours³⁷². Didier Bigo démontre sur ce point que les acteurs qui peuplaient les structures dédiées du Conseil de l'Europe ont alors été répartis entre les enceintes communautaires et les structures de leur État d'origine dédiées à la coopération européenne. Une forme de recentrement a en outre été opérée par le Conseil de l'Europe qui s'est éloigné des enjeux de sécurité intérieure pour se concentrer sur les questions annexes de droits de l'homme, de protection des données. Ce repositionnement a accordé à cette organisation un rôle de critique des mesures ensuite adoptées dans le cadre des structures communautaires, soutenant potentiellement les revendications de certaines organisations non gouvernementales, comme State-watch³⁷³.

Une évolution bien plus importante a été celle de la mise en place de l'espace Schengen. Ce dernier est créé par un accord conclu le 14 juin 1985 entre le Luxembourg, la Belgique, les Pays-Bas, la République fédérale d'Allemagne (RFA) et la France. Il prévoit de supprimer progressivement les contrôles aux frontières intérieures de ces États. Cet accord réunit l'espace de libre circulation déjà existant entre les États du Benelux et celui entre la France et la RFA, lié à l'accord de Sarrebruck du 13 juillet 1984. À l'instar de ces deux accords, la nouvelle solution d'action publique que représente Schengen a été pensée dans le forum politique par les ministères des Transports ou leur équivalent mobilisés autour d'un pragmatisme économique. Ce dernier est fondé sur la perception de problèmes posés par les frontières aux activités économiques et est cristallisé par les grèves des douaniers et des camionneurs de 1984³⁷⁴.

L'accord Schengen de 1985 se double d'une convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS)³⁷⁵. Cette dernière prévoit une diversité de mesures « compensatoires »³⁷⁶ à

³⁷² D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 79.

³⁷³ *Ibid.*, p. 80.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 114.

³⁷⁵ Pour une analyse de ce texte, voir entre autres M. Anderson, M. den Boer et European Consortium for Political Research (eds.), *Policing across National Boundaries*, *op. cit.* ; H. Aden, « Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2001, 9, 2, p. 99-112 ; L. Block, *From Politics to Policing: The Rationality Gap in EU Council Policy-Making*, La Haye, Eleven International Publishing, (collection « Het Gronde Gras »), 2011, p. 61 ; V. Guiraudon, « European Integration and Migration Policy », *art. cit.*, p. 254.

³⁷⁶ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *art. cit.* ; M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, *op. cit.*

la liberté de circulation et relatives à la coopération policière, aux visas, aux demandes d'asile, au droit des étrangers etc.³⁷⁷. En attestent la création d'un droit transfrontalier d'observation selon l'article 40 et de poursuite selon l'article 41, la mise en place de fonctionnaires de liaison selon l'article 7 et surtout l'établissement du système d'information Schengen (SIS) dans le titre IV³⁷⁸. La CAAS a ainsi été négociée par les ministères de l'Intérieur et de la Justice des États signataires, et les membres des clubs des années 1970 ont représenté la majorité des représentants nationaux au sein des sous-groupes de travail dédiés³⁷⁹. Dès lors, la création de ces dispositions formelles reflète la logique normative portée par les membres de la communauté épistémique participant au processus décisionnel quant à la tension inéluctable entre sécurité et mobilité humaine³⁸⁰. Par la reconnaissance de leur expertise technique et dans un flou généralisé quant aux conséquences de la suppression des contrôles aux frontières intérieures entre cinq États, ces acteurs ont réussi à affirmer leur propre diagnostic. Cette dynamique fait écho à leur mobilisation précédente pour les accords de libre circulation à plus petite échelle mentionnés *supra*. La solution ici pensée s'inscrit donc dans la continuité des solutions d'action publique préexistantes et mène à une forme de « banalisation »³⁸¹ de leur récit de politique publique, à

³⁷⁷ Un tel changement de perspective entre le pragmatisme économique fondateur de l'accord Schengen et la volonté de renforcer la sécurité intérieure dans le nouvel espace créé prévue par la CAAS a mené certains chercheurs à considérer qu'il s'agissait de deux accords clairement distincts – un Schengen I et un Schengen II – nuançant l'idée d'une simple « convention d'application » (cf. D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 119).

³⁷⁸ Convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, JO L 239 du 22 septembre 2000, p. 16-62. Le SIS est une base de données alimentée par les autorités nationales et regroupant principalement les biens et personnes faisant l'objet d'une enquête dans les États membres (personne disparue, véhicule volé, personne recherchée etc.), ainsi que les étrangers interdits d'entrée dans les États signataires pour des raisons de menace à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Le SIS est composé d'un site central (C-SIS), dont la France est responsable avec des locaux à Strasbourg, qui regroupe l'ensemble des données, et d'un site par État membre (N-SIS) qui est une copie de l'ensemble ou d'une partie de la base de données. Initialement, le SIS ne permettait aux policiers sur le terrain que de contrôler si une personne ou un bien était recensé dans le SIS et quelle était la procédure à appliquer. Les informations complémentaires étaient alors données par les bureaux SIRENE (pour Supplément d'Information Requis pour l'Entrée Nationale) créés dans chaque État signataire. Ces bureaux SIRENE sont un point de contact unique pour les agences des États signataires afin de communiquer les informations qui n'apparaissent pas dans le SIS. Le contrôle de la protection des données est assuré par une autorité de contrôle nationale désignée par chaque État signataire et une autorité de contrôle commune.

³⁷⁹ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 119-127.

³⁸⁰ N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, *op. cit.*, M. Anderson, *Policing the World*, *op. cit.* ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », art. cit. ; J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing*, *op. cit.* ; M. Anderson (ed.), *Policing the European Union*, *op. cit.*

³⁸¹ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 173.

son absence de remise en cause. Cette acceptation a été d'autant plus facile de la part des professionnels de la politique qu'ils devaient répondre à la pression de l'opinion publique à la suite de l'avènement de la sécurité intérieure comme un véritable enjeu électoral³⁸².

Toutefois, la place centrale des membres de la communauté épistémique au sein des arènes de négociation n'a pas effacé toutes les tensions entre les délégations des États participants. Si celles-ci ont accepté le diagnostic, elles ont dû le traduire en instruments d'action publique à même de cristalliser des structures de controverse sur les conceptions distinctes de ces domaines régaliens. Par conséquent, les discussions pour la CAAS se sont avérées beaucoup plus difficiles et longues que celles pour l'accord de Schengen puisque la CAAS n'a été signée que le 19 juin 1990³⁸³. En outre, elle n'est entrée en vigueur que le 26 mars 1995 dans les cinq États signataires de l'accord Schengen, rejoints alors par le Portugal et l'Espagne. Ce décalage temporel a été lié à des difficultés techniques de création du SIS, ainsi que des débats internes à chaque État membre, en particulier relatifs à la souveraineté nationale, à l'instar de la France³⁸⁴. En dépit de ce retard et des difficultés posées par les négociations, la CAAS reflète le consensus croissant entre les États européens sur la nécessité de renforcer la coopération policière, d'autant plus dans un contexte de libre circulation, construit comme menant à un « déficit de sécurité »³⁸⁵.

A.1. §2. Une mutation majeure liée à l'Acte unique européen

La voie intergouvernementale de Schengen a été présentée par certains travaux comme la seule possibilité de concrétisation de la coopération policière à cette époque. L'espace Schengen a ainsi été décrit comme un « laboratoire »³⁸⁶ ou un « prototype »³⁸⁷ de la coopération policière. En d'autres termes, il aurait représenté une solution d'interim avant la concrétisation

³⁸² M. Anderson (ed.), *Policing the European Union*, op. cit., p. 14 ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; L. Mucchielli, *Violences et insécurité: fantasmes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2007 ; L. Mucchielli et P. Robert (eds.), *Crime et sécurité: l'état des savoirs*, Paris, Découverte, 2002 ; J. de Maillard, « Les politiques de sécurité » dans O. Borraz et V. Guiraudon (eds.), *Politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2010, p. 57.

³⁸³ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 119.

³⁸⁴ J.-S. Louette, « Les États du Benelux et la France face aux accords de Schengen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1998, 1586-1587, 1, p. 1-52.

³⁸⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 119.

³⁸⁶ J. Monar, « The Dynamics of Justice and Home Affairs », art. cit.

³⁸⁷ M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, op. cit., p. 84.

d'un espace de libre circulation et d'une coopération à l'échelle communautaire. Toute intégration communautaire des domaines régaliens attachés à la police et à la justice semble peu évidente dans les années 1970. En témoigne le rejet de la proposition du Président de la République française, Valéry Giscard d'Estaing, de créer un « espace judiciaire européen ». Proposée lors du Conseil européen de Bruxelles des 5 et 6 décembre 1977, cette idée vise à mettre fin aux difficultés rencontrées en matière de coopération judiciaire et liées aux frontières nationales. Bien que non concrétisée, cette impulsion a contribué à lancer la réflexion sur le développement de mécanismes de coopération au niveau de la Communauté européenne et pas seulement du Conseil de l'Europe³⁸⁸.

L'AUE, signé le 17 février 1986 par neuf États membres, suivis par le Danemark, l'Italie et la Grèce le 28 février 1986, prévoit à son article 7a la mise en place avant la fin de l'année 1992 d'un « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée »³⁸⁹. L'objectif de ce texte est de relancer la construction européenne en amendant le traité de Rome de 1957. Cette disposition renvoie surtout à des dimensions économiques et politiques afin de mettre en place un marché intérieur unique³⁹⁰. Néanmoins, pour préparer l'espace de libre circulation avant 1992, l'activité des clubs de coopération policière européenne, fondés dans les années 1970, est relancée et ceux-ci sont grandement restructurés pour s'adapter à leur nouvel objet. C'est en particulier le cas du groupe de Trevi, évoqué *supra*, dont les décisions prises par les ministres restent préparées par le niveau opérationnel. Les réunions de Trevi se sont multipliées dans la deuxième moitié des années 1980 puisqu'elles ont eu lieu tous les six mois au maximum. Les compétences de Trevi ont été élargies et sa structure a été renforcée et institutionnalisée³⁹¹. En plus de la pluralité des clubs de coopération policière déjà existants, de nouveaux ont été créés, comme le groupe *ad*

³⁸⁸ A. Mégie, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen*, *op. cit.*, p. 65.

³⁸⁹ Acte unique européen du 17 et 28 février 1986, JO L 169 du 29 juin 1987, p. 1-29.

³⁹⁰ C. Wihtol de Wenden et J. Dravigny, « Soixante ans après le traité de Rome : regards sur la liberté de circulation en Europe », *Migrations Société*, 2019, N° 175, 1, p. 17-29.

³⁹¹ Dans ce sens, en avril 1989, est créé un nouveau groupe de travail au sein de Trevi, Trevi 92, en charge de la réflexion sur les conséquences pour la police et la sécurité de la création du Marché unique européen et sur les mesures compensatoires nécessaires. Un représentant de la Commission européenne est même invité dès 1991 aux réunions de Trevi 92. Il est également intéressant de noter que le groupe Trevi III qui porte sur les procédures de sécurité pour les voyages aériens est transformé en 1985. Il se focalise à partir de cette date sur la criminalité et le trafic de drogues. De surcroît, des fonctionnaires de liaison Trevi ont été mandatés dès 1988 dans divers États européens ou États tiers pour faciliter les échanges d'informations, de techniques policières, de pratiques (T. Bunnan (ed.), « Trevi, Europol and the European State », art. cit.).

hoc immigration en 1986³⁹². Cet activisme facilite l'adoption des logiques causales de ces acteurs dans le processus décisionnel communautaire.

Dès lors, bien que non mentionnée par l'AUE, la coopération policière au niveau communautaire a été impulsée par la mise en place d'un espace de libre circulation. En attestent les conclusions du Conseil européen de Rhodes des 2 et 3 décembre 1988 : « Le Conseil européen est conscient que, [concernant la libre circulation des personnes], la réalisation des objectifs communautaires, et en particulier l'espace sans frontières internes, est liée aux progrès de la coopération intergouvernementale dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale, la drogue et les trafics de toute nature »³⁹³. Cette orientation se révèle conforme à l'association discursive préalablement effectuée sur les forums intergouvernementaux de communauté de politique publique et confirme la « naturalisation »³⁹⁴ de leurs discours. Cet impératif d'éviter tout « déficit de sécurité »³⁹⁵ est encore moins contestable en raison du sentiment d'urgence généralisé pour que la date butoir du 31 décembre 1992 soit respectée. Face à ce court délai, les gouvernements nationaux ont exercé une forte pression sur leurs administrations respectives, évacuant les possibles débats relatifs aux libertés publiques ou aux enjeux de souveraineté, comme l'explique Didier Bigo : « Le temps n'est pas à la philosophie mais au pragmatisme, à la technique »³⁹⁶. Si les logiques normatives dominantes de la communauté épistémique apparaissent dans le forum de communauté de politique publique, ce dernier leur accorde également un rôle central dans la préparation des instruments d'action publique. De surcroît, ce Conseil européen propose la création d'un groupe de coordinateurs sur la libre circulation des personnes, composé d'un représentant par État membre³⁹⁷ et de la Commission européenne³⁹⁸. Cette structure atteste de la reconnaissance de l'expertise de la communauté épistémique dont le rôle dans le processus décisionnel est institutionnalisé à la fin des années 1980.

³⁹² Il est constitué de différents sous-groupes composés entre autres de hauts fonctionnaires des ministères de l'Intérieur, de la Justice et/ou de l'Immigration, des membres des services en charge de contrôler les frontières, des spécialistes de la police technique et scientifique et venant des 12 États membres européens (D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 165).

³⁹³ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Rhodes des 2 et 3 décembre 1988.

³⁹⁴ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 68.

³⁹⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 119.

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 149.

³⁹⁷ Cette nomination a donné lieu à des luttes bureaucratiques intenses au sein des services de police des États (*Ibid.*, p. 169).

³⁹⁸ Document de Palma sur la libre circulation des personnes, rapport au Conseil européen du groupe des coordinateurs de juin 1989.

A. 2. *Une mise sur agenda complexe*

Une fois que les normes dominantes des membres de la communauté épistémique ont été affirmées dans le forum communautaire, il est intéressant d'étudier comment les logiques causales de ces acteurs ont été transformées. En effet, ces derniers ne plaident plus uniquement pour une intensification de la coopération policière, mais proposent la création d'une nouvelle structure, l'UERS. Cette dernière semble *a priori* s'inscrire dans la réflexion ayant débuté dans les années 1970 sur les problèmes posés par la coopération informelle et les multiples clubs³⁹⁹ (§1). Pour autant, l'UE étant un système multi-niveaux, les forums de communauté de politique publique nationaux continuent à exister et peuvent influencer la conception de solutions au niveau communautaire⁴⁰⁰. Dans ce sens, nous observons comment l'idée du FBI européen, mis sur la table des négociations de la CIG de 1991 par Helmut Kohl, résulte de la production d'idées sur les forums allemands (§2). Toutefois, le forum de communauté de politique publique au niveau de l'UE semble créer une hybridation entre ces deux processus discursifs parallèles qui mène à la mention d'Europol par le TUE. Cette dynamique nous paraît principalement liée au fonctionnement différent de ce forum par rapport à celui des professionnels et par rapport aux forums nationaux. Les interactions entre des délégations nationales, disposant de représentations distinctes et dotées inégalement, représentent à nos yeux le principal facteur explicatif de ce processus (§3).

A.2. §1. *Les clubs européens comme incubateurs*

La création d'un groupe de coordinateurs sur la libre circulation des personnes par le Conseil européen de Rhodes, en charge de produire des idées sur la concrétisation d'un espace sans contrôles aux frontières, nous amène à considérer une dynamique de structuration d'une « élite programmatique ». Cette dernière peut être définie comme un groupe d'« acteurs collectifs structurés autour d'un programme de changement d'ensemble d'une politique publique et qui détiennent des positions de pouvoir leur permettant de participer directement à la décision »⁴⁰¹.

³⁹⁹ L. Guille, « Police and Judicial Cooperation in Europe », art. cit., p. 29-30.

⁴⁰⁰ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit., p. 279.

⁴⁰¹ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? : par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2012, 2, 2, p. 95.

La dernière partie de cette définition nous amène en particulier à concevoir une transformation et une maturation des membres de la communauté épistémique en élite programmatique. En effet, si auparavant ces acteurs bénéficiaient surtout d'une influence par le biais de leur ministère, leur structuration formelle par le biais du groupe de Rhodes leur offre une participation plus directe au *decision-making*. En d'autres termes, en plus des ressources de savoir, de légitimité, de temps et de relations dont disposent déjà ces acteurs, la mise en œuvre de l'AUE leur confère des ressources positionnelles qui s'avèrent essentielles. Ces dernières conduisent dès lors à une intensification de l'apprentissage politique de ces acteurs, au cœur du concept d'élite programmatique⁴⁰². Celui-ci consiste en la maîtrise des processus décisionnels et des fonctions de représentant national et s'ajoute à deux autres formes d'apprentissage, également mises en exergue par W. Genieys et P. Hassenteufel. D'une part, nous avons déjà observé des apprentissages cognitifs, la capacité d'adaptation des représentations et diagnostics aux différents contextes rencontrés au fil des différents processus de décodage et recodage évoqués dans la section précédente. D'autre part, l'apprentissage instrumental suppose ici la maîtrise des enjeux techniques du travail de police et de la coopération policière qui est liée à leur expérience cumulée⁴⁰³.

En outre, Patrick Hassenteufel et William Genieys identifient quatre caractéristiques dans les représentations sociales et discours des acteurs permettant de mettre en lumière l'existence d'une élite programmatique et leur partage d'un « programme de changement »⁴⁰⁴. Premièrement, il s'agit « des objectifs ou des orientations générales faisant référence à des valeurs partagées et donnant une cohérence d'ensemble à une politique publique »⁴⁰⁵. Ceux-ci sont déjà au cœur de la communauté épistémique, composée de policiers qui défendent les impératifs de lutte contre l'internationalisation de la criminalité⁴⁰⁶. Deuxièmement, « l'analyse des enjeux et de la situation conduisant à la formulation de problèmes et à un diagnostic servant de support à l'action »⁴⁰⁷ est la même que celle de la communauté épistémique. Les problèmes centraux

⁴⁰² *Ibid.*, p. 94. Pour cela, ces auteurs s'appuient sur P. J. May, « Policy Learning and Failure », *Journal of Public Policy*, 1992, 12, 4, p. 331-354.

⁴⁰³ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit., p. 94.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 95.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, op. cit., M. Anderson, *Policing the World*, op. cit. ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », art. cit. ; J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing*, op. cit. ; M. Anderson (ed.), *Policing the European Union*, op. cit.

⁴⁰⁷ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit., p. 95.

soulevés par ces acteurs sont cristallisés par l'ouverture des frontières, construite comme nécessitant des mesures compensatoires⁴⁰⁸. Troisièmement, « les argumentaires et les raisonnements légitimant l'action »⁴⁰⁹ sont ici concentrés sur la hausse de l'insécurité intérieure, sans coopération policière dans un espace de libre circulation⁴¹⁰. Quatrièmement, ces acteurs offrent également « des préconisations de mesures concrètes et d'instruments permettant l'opérationnalisation du programme »⁴¹¹. Cette dernière dimension est l'objet de changements imputables à la transformation du rôle de la communauté épistémique, devant devenir force de solutions d'action publique précises.

Ces propositions sont pleinement traduites dans trois documents successifs adoptés rapidement : le document de Palma en juin 1989, préparé par le groupe de Rhodes⁴¹², la déclaration des ministres du groupe Trevi de décembre 1989⁴¹³, ainsi que le programme d'action de Trevi, adopté en juin 1990, synthétisant l'ensemble des dispositions existantes en matière de coopération policière⁴¹⁴. L'analyse de ces textes est particulièrement révélatrice du processus de réflexion et de la construction progressive d'une nouvelle forme de solution dans le forum des professionnels puisque les aspects secondaires de la logique causale de ces acteurs sont modifiés. Il n'est alors plus uniquement question d'un renforcement des échanges d'informations, mais d'une transformation de la coopération policière. Dans ce sens, les trois documents font apparaître clairement une volonté de centralisation et de formalisation de la coopération policière. En particulier, au fil des documents et du travail du groupe de Trevi, a été élaborée l'idée d'établir au sein de chaque État membre une unité nationale de renseignement sur les stupéfiants et leur pendant au niveau européen, une UERS. Ce dernier projet révèle en particulier la volonté de mettre en place une structure verticale et formelle de coopération policière pour pallier certaines des faiblesses identifiées précédemment par ces acteurs : la prolifération des

⁴⁰⁸ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *art. cit.* ; M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, *op. cit.*

⁴⁰⁹ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », *art. cit.*, p. 95.

⁴¹⁰ A. Mégie, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen*, *op. cit.*, p. 65.

⁴¹¹ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », *art. cit.*, p. 95.

⁴¹² Document de Palma sur la libre circulation des personnes, rapport au Conseil européen du groupe des coordinateurs de juin 1989.

⁴¹³ Déclaration des ministres du groupe Trevi, décembre 1989, disponible sur <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch2.pdf> (consulté le 3 janvier 2018).

⁴¹⁴ Programme d'action relatif au renforcement de la coopération policière et aux efforts de lutte contre le terrorisme ou d'autres formes de criminalité organisée, juin 1990, disponible sur <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch2.pdf> (consulté le 3 janvier 2018).

clubs, entravant les échanges d'informations, et la nature informelle de la coopération, source d'instabilité⁴¹⁵.

L'UERS doit permettre de réunir en son sein des instruments techniques de centralisation des données, tels que des registres centraux permettant de stocker des données ou un système commun de recherche et d'information. Cette unité doit également mener au renforcement des échanges humains par le biais de la mise en place d'un réseau d'officiers de liaison. Cependant, plusieurs limites à cette UERS sont apparues clairement dans ces trois documents et se révèlent conformes aux savoirs et pratiques des policiers familiers à la coopération policière. Celles-ci traduisent une approche « pragmatique »⁴¹⁶ de la coopération de la part de ces acteurs. Cette vision suppose ainsi « une construction progressive et avant tout opérationnelle des dispositifs de coopération [...] où les autorités nationales restent les principaux décideurs »⁴¹⁷. De prime abord, l'UERS est pensée comme une structure intergouvernementale et souple. Ainsi, si une certaine centralisation a été évoquée, elle s'appuie sur un réseau en étoile d'unités nationales et il est clairement précisé dans ces différents documents que les officiers de liaison demeurent soumis au droit de leur État d'origine. De plus, l'appellation de l'UERS renvoie à « une unité de renseignement », soulignant son absence de pouvoirs exécutifs et son cantonnement à un rôle d'échange d'informations. Enfin, l'UERS a été conçue initialement comme une unité européenne de renseignement uniquement en matière de trafic de stupéfiants. Si cette forme de criminalité n'est pas la seule menace perçue par les acteurs de la sécurité intérieure, elle est pensée comme plus intimement liée à la liberté de circulation des marchandises et des personnes qui pourraient transporter de la drogue⁴¹⁸. La question de cette focalisation initiale sur le trafic de drogues a d'ailleurs fait l'objet d'un débat puisque cette idée d'une unité européenne a été perçue comme un doublon potentiel de la myriade de structures déjà existantes en la matière⁴¹⁹.

En affichant une forte cohérence dans leur participation au processus décisionnel, la structuration de cette élite programmatique sur la quête d'une nouvelle solution face à un changement macro décidé à un niveau politique a été centrale dans le processus de problématisation d'Europol, menant à un changement possible. En effet, les modalités pensées de l'UERS par

⁴¹⁵ F. Lemieux, « The Nature and Structure of International Police Cooperation », art. cit. p. 2 ; L. Guille, « Police and Judicial Cooperation in Europe », art. cit., p. 29-30.

⁴¹⁶ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 145.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 146.

⁴¹⁸ M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, op. cit. ; J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, op. cit.

⁴¹⁹ R. Woodward, « Establishing Europol », art. cit., p. 25.

ces acteurs représentent des éléments fondateurs de l'identité d'Europol. Néanmoins, alors même que la solution nouvelle développée au sein de ces clubs était relativement avancée, une initiative concurrente a été lancée par la délégation allemande dans le cadre des négociations du traité de Maastricht, saisies comme une fenêtre d'opportunité⁴²⁰.

A.2. §2. *Une mobilisation allemande concurrentielle*

Si la solution de l'UERS face à la liberté de circulation a été progressivement développée au sein des clubs et de Trevi en particulier, une autre piste d'exploration d'une structure de coopération policière européenne a été pensée en parallèle par les policiers allemands. Dès 1974, le *Bund Deutscher Kriminalbeamter*, la fédération des fonctionnaires de police criminelle allemands, a soumis l'idée de créer une structure formelle centrale de coopération policière. Ce projet a échoué à cause du manque de soutien de l'ensemble des services de police allemands et du contexte plus général de prolifération des clubs, peu favorable à une telle organisation⁴²¹. Cependant, un ancien membre de la direction d'Europol nous a expliqué que cette idée a été de nouveau formulée en 1986, lors d'une réunion organisée à Munich par la division allemande de l'association internationale de police : « Quand le désir d'une sorte d'Interpol européen a été exprimé, quelqu'un de l'audience a crié : « Exactement ! Nous avons besoin d'Europol ! » et cette prise de parole a été suivie d'applaudissements soudains, très forts »⁴²².

Ce projet est finalement repris par le *Bundeskriminalamt* (BKA), en raison des représentations sociales dominantes de ses agents, de leurs pratiques et de leurs intérêts bureaucratiques. L'Allemagne est un État fédéral composé de Länder, dotés de leurs propres lois et de leur propre force de police, les *Landeskriminalamt* (LKA). Les compétences de police sont dès lors clairement réparties entre les polices fédérées et la police fédérale, le BKA, principalement au profit des premières. Le BKA est en charge de coordonner les activités nationales et de soutenir les LKA. En revanche, il dispose d'une juridiction propre en ce qui concerne la plupart des formes internationales de criminalité. Par conséquent, ce sont les agents du BKA qui représentent l'Allemagne dans les différents mécanismes de coopération européens, comme le StAR ou le *Police Working Group on Terrorism*⁴²³. Les membres du BKA sont plus familiers du travail européen

⁴²⁰ J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1990.

⁴²¹ H. Busch, « Le piège legaliste. La coopération policière après Tampere », *Cultures & Conflits*, 2002, 45, p. 125-132.

⁴²² Réponses écrites d'un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2018.

⁴²³ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 90-95.

et international de police qu'ils perçoivent, en outre, comme une source d'expansion bureaucratique. En effet, en raison de sa compétence fédérale subsidiaire, le BKA est, dans les années 1970 et 1980, très souvent court-circuité par les LKA qui renâclent à confier leurs informations au BKA, perçu comme un potentiel rival bureaucratique⁴²⁴. À ce titre, la création d'une structure européenne centralisatrice des échanges d'informations est appréhendée par les membres du BKA comme une possibilité de renforcement de ses ressources et de son rôle. Reviendrait nécessairement au BKA la fonction de représentation nationale et les différents flux d'informations devraient circuler par un point national hébergé en son sein, à l'instar de ce qu'il existe pour Interpol avec les bureaux centraux nationaux (BCN) ou Schengen avec les points SIRENE. De la sorte, les agents du BKA ont été décrits par un policier français interrogé comme les initiateurs d'une réflexion sur la création d'une structure européenne au niveau domestique :

Le BKA est très pushy pour Europol car c'est une agence fédérale, et depuis sa création il y a un protocole entre la police des Länder et le BKA avec une grande jalousie des Länder sur leurs prérogatives. Les Länder ne sont pas obligés de transmettre les informations. C'est une légitimation et cela permet de comprendre pourquoi les Allemands sont très en faveur d'Europol, [il y a] juste un intérêt propre de cette agence d'augmenter sa connaissance des phénomènes criminels dans son pays pour garder sa légitimité et être la voix de son pays à l'étranger sur la problématique de la menace criminelle et terroriste⁴²⁵.

Une solution plus ambitieuse que celle de l'UERS a donc progressivement été portée par le BKA et a coïncidé avec le forum politique, et plus précisément avec la vision politique et certains intérêts du Chancelier allemand, Helmut Kohl. Ce dernier souhaite dès les années 1980 relancer la construction européenne par un projet plus novateur et unificateur, tout en imposant la patte allemande dans le projet européen⁴²⁶. Le projet d'une structure européenne de police, grandement défendu par le BKA, semble alors une voie de concrétisation de ces ambitions et se situe à l'intersection du forum politique et de celui des professionnels. Cette intersection conduit à la formulation d'un FBI européen par le Chancelier allemand. En atteste un ancien directeur d'Europol alors qu'il était encore membre du BKA : « J'ai parlé à Kohl et il a dit : « Je dois réveiller l'idéal européen » avec une prise de conscience majeure venant de notre part sur les questions de sécurité, de terrorisme, de drogues [...]. Nous avons été complètement surpris par l'initiative de Kohl, mais l'idée d'une structure comme Europol existait déjà

⁴²⁴ *Ibid.*, p. 158.

⁴²⁵ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

⁴²⁶ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 212.

avant »⁴²⁷. Dès lors, mûrie dans le forum des professionnels, cette idée d'une structure européenne de coopération policière est partiellement reformulée par son passage dans le forum politique et s'éloigne de la vision « pragmatique »⁴²⁸ des arènes policières.

Cette proposition est donc finalement portée par Helmut Kohl, jouant le rôle d'« entrepreneur politique » au sens de John Kingdon : des « défenseurs (d'intérêt), prêts à investir leurs ressources – temps, énergie, réputation, argent – à promouvoir une solution en échange de gains futurs anticipés »⁴²⁹. Trois qualités principales sont attendues d'un entrepreneur politique selon cet auteur : sa légitimité à être entendu, ses connexions politiques et capacités de négociation et sa persistance⁴³⁰. Ces trois éléments sont réunis par Helmut Kohl, les deux premiers sont fondés sur son statut formel et le dernier sur ses qualités personnelles. En tant que Chancelier allemand, Helmut Kohl a bénéficié d'une position faisant autorité dans les discussions européennes. Il a également nourri des relations politiques avec ses homologues, lui permettant de les convaincre de la pertinence et de la nécessité de sa proposition, conforme à son projet européen et aux intérêts du gouvernement allemand. Enfin, il a également fait preuve de persistance. Il a proposé une première fois son projet d'une structure européenne de coopération policière en 1988⁴³¹. En dépit de son échec, il a réitéré sa proposition et s'est saisi de la fenêtre d'opportunité ouverte par la préparation du traité de Maastricht pour coupler le courant politique avec celui du problème et de la solution⁴³².

En effet, tandis que jusque-là, l'Europe était principalement une construction économique, elle doit devenir avec le traité de Maastricht, ou traité sur l'UE (TUE), une structure politique. À ce titre, deux CIG sont organisées, l'une sur l'Union économique et monétaire et l'autre sur l'Union politique. Cette vocation politique de l'UE découle du Conseil européen de Dublin du 28 avril 1990. Celui-ci reprend la volonté conjointe du Président Mitterrand et du Chancelier Kohl « d'intensifier le processus engagé pour transformer l'ensemble des relations entre États membres en une Union européenne dotée des moyens d'actions nécessaires »⁴³³. Le

⁴²⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁴²⁸ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

⁴²⁹ J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 179.

⁴³⁰ *Ibid.*, p. 189-190.

⁴³¹ Rapport 430 de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat « Création d'un Office européen de police et l'interprétation par la Cour de Justice des Communautés européennes d'un office européen de police », session extraordinaire de 1996-1997 ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit.

⁴³² J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit.

⁴³³ Conclusions du Conseil européen de Dublin du 28 avril 1990, disponible sur http://www.consilium.europa.eu/media/20551/1990_juin_-_dublin__fr_.pdf (consulté le 4 janvier 2018).

traité de Maastricht a donc comme ambition de transformer les Communautés européennes, fondées principalement sur des dimensions économiques et monétaires, en une Union européenne. Cette dernière, non seulement maintiendrait celles-ci, mais elle serait dotée en plus d'une dimension clairement politique visant à resserrer les liens entre les gouvernements et les citoyens européens. De la sorte, les objectifs prioritaires affichés par le TUE sont l'accroissement de la légitimité et de l'efficacité des institutions européennes ; la garantie de la cohérence de l'action de l'Union dans les domaines économique, monétaire, politique ; la mise en place de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Même si la coopération policière n'est pas une priorité, ni une raison essentielle de l'organisation de la CIG, le contexte politique a été propice à ce que des avancées soient proposées dans ce domaine afin de réaliser une Union politique. Cette situation a été d'autant plus favorable que les travaux effectués au sein du groupe de Rhodes et de Trevi ont familiarisé les ministères de l'Intérieur et de la Justice des États membres à cette idée. Helmut Kohl a proposé alors de nouveau la mise en place d'une structure formelle de coopération policière européenne, sous l'appellation de « FBI européen » le 29 juin 1991 durant le Conseil européen de Luxembourg. Cet éloignement radical par rapport au projet d'UERS discuté dans le forum communautaire des professionnels a cependant été grandement nuancé à la suite de son passage dans le forum communautaire de la communauté de politique publique.

A.2. §3. La reconfiguration de la solution proposée

Helmut Kohl n'a pas choisi au hasard la dénomination de FBI européen. Cette idée crée une connexion discursive directe avec l'agence américaine, facilitant l'appréhension immédiate de son projet, comme en témoigne son succès médiatique important. Toutefois, Helmut Kohl n'a pas uniquement le sens de la formule et propose la mise en place d'une agence dont les capacités d'action se rapprochent du FBI américain. À cette fin, le Chancelier allemand distingue deux étapes. Dans un premier temps, doit être créée une forme de relais pour l'échange d'informations et d'expériences d'ici la fin de l'année 1992. Puis, la structure doit être en mesure d'exercer des pouvoirs exécutifs au sein des États membres et voir ses capacités d'action et son mandat élargis⁴³⁴.

⁴³⁴ M. Sabatier, *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 343.

Deux dimensions du projet de H. Kohl ont donc grandement différé de la proposition d'UERS développée dans le forum des professionnels et ont été l'objet de négociations intenses dans le forum de communauté de politique publique : l'octroi de pouvoirs exécutifs et l'intégration de la structure dans le cadre communautaire. En premier lieu, l'étendue des pouvoirs opérationnels de cette structure européenne a suscité des interrogations. La capacité d'une organisation de police européenne à exercer des pouvoirs exécutifs dans un domaine régalien est contradictoire avec la conception de la souveraineté nationale de certains États membres. C'est en particulier le cas du Royaume-Uni, de la France ou du Danemark. Deuxièmement, l'application de la méthode communautaire à la coopération policière a été perçue par certains délégations, notamment la britannique, la danoise ou la française dans une moindre mesure, comme une perte inacceptable de souveraineté nationale sur des enjeux régaliens. Ces enjeux organisationnels cristallisent des visions distinctes, des « ambitions politiques »⁴³⁵ variées quant au processus d'intégration européenne, entendu au sens large. Les gouvernements ayant demandé des mécanismes de coopération policière intergouvernementaux⁴³⁶ sont ceux ayant rejeté toute supranationalisation de l'UE. C'est par exemple le cas du Royaume-Uni⁴³⁷ qui a résisté à l'inclusion du mot « fédéral » concernant l'Union européenne dans le texte du TUE⁴³⁸. À l'inverse, certains gouvernements, plus favorables à une dynamique communautaire de l'UE⁴³⁹, ne se sont pas opposés à la supranationalisation de cet enjeu régalien, comme l'Allemagne et les Pays-Bas⁴⁴⁰.

Ces débats entre les gouvernements nationaux ont donc été relatifs à la nature de la solution proposée et non au problème identifié, pouvant alors être pensé comme « autonome »⁴⁴¹ ou « stabilisé »⁴⁴². Autrement dit, les professionnels de la politique nationaux ont accepté l'idée d'une transformation de la coopération policière, promue par l'élite programmatique, encore une fois en écho avec leur expertise et la responsabilité devant les électeurs. Par conséquent, la

⁴³⁵ H. Kassim, « The National Co-ordination of EU Policy: Confronting the Challenge » dans H. Kassim, B. G. Peters et V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2000, p. 250.

⁴³⁶ Rapport des ministres Trevi au Conseil européen de Maastricht, décembre 1991, disponible sur <http://www.statetwatch.org/semidoc/assets/files/keytexts/ktch2.pdf> (consulté le 3 janvier 2018).

⁴³⁷ H. Kassim, « The National Co-ordination of EU Policy: Confronting the Challenge », art. cit., p. 250.

⁴³⁸ M. Anderson, « The Agenda for Police Cooperation », art. cit., p. 14.

⁴³⁹ H. Kassim, « The National Co-ordination of EU Policy », art. cit., p. 250.

⁴⁴⁰ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 114. ; M. Den Boer, « The Quest for European Policing, Rhetoric and Justification in a Disorderly Debate », art. cit., p. 180.

⁴⁴¹ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 130.

⁴⁴² A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 173.

mise sur l'agenda communautaire d'une structure européenne de coopération policière a été l'objet d'une formulation floue, cherchant à concilier ces tensions : « Le Conseil européen a pris connaissance avec intérêt des propositions concrètes présentées par la délégation allemande qui complètent les travaux déjà accomplis dans ce domaine. Le Conseil européen a marqué son accord sur les objectifs à la base de ces propositions et a chargé la conférence de poursuivre l'examen desdites propositions en vue d'une révision du traité de l'Union »⁴⁴³.

Ce compromis reflète l'accord *a minima* sur le diagnostic, et non sur le « FBI européen » défendu par le Chancelier Kohl. L'élite programmatique a dès lors été replacée au centre du forum de communauté des politiques publiques afin de proposer de nouvelles solutions d'action publique quant à la nature opérationnelle et organisationnelle de la nouvelle structure, prenant le nom d'Europol : l'office européen de police. À cette fin, un groupe *ad hoc* Europol a été créé en août 1991 au sein de Trevi. Il est en charge d'affiner l'idée de Helmut Kohl et de la rapprocher des travaux déjà effectués au niveau communautaire⁴⁴⁴. Dans ce sens, le rapport établi par les ministres Trevi, et rendu au Conseil européen de Maastricht en décembre 1991, a recommandé qu'une première phase soit constituée autour de la création d'une UDE, conformément aux travaux déjà effectués sur l'UERS. Celle-ci reprend les traits identifiés par l'élite programmatique. D'une part, bien que le mandat de l'UDE puisse être élargi par la suite⁴⁴⁵, il est initialement concentré sur la lutte contre le trafic de drogues comme plus grand dénominateur commun selon un ancien membre de la structure précurseur d'Europol :

Je crois que la plupart des pays étaient d'accord sur le fait que la genèse d'Europol était le trafic de drogues, mais je crois que plusieurs pays voyaient Europol se développer autour de la criminalité plutôt que juste le trafic de drogues car ce dernier était juste un autre type de crime. Il y avait tous ces débats pour dire que le trafic de drogues était un crime, mais qu'il y avait d'autres formes de crime qui comportaient une dimension transfrontalière [...] autour des mouvements de personnes et de biens traversant les frontières [...] Mais, à cette époque, il n'y avait pas un grand

⁴⁴³ Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991, disponibles sur https://www.cvce.eu/obj/conclusions_du_conseil_europeen_de_luxembourg_28_29_juin_1991-fr-a956fb19-563d-4838-849b-2509a0f8ba31.html (consulté le 3 janvier 2018).

⁴⁴⁴ Il est intéressant de noter que ce groupe a été placé sous la présidence britannique et s'est retrouvé à Londres, environ tous les trois mois, avec un statut d'observateur de la Commission européenne (R. Woodward, « Establishing Europol », art. cit., p. 14). Il a, après l'entrée en vigueur du TUE, déménagé à Bruxelles où il a été placé sous la houlette du groupe directeur II du Conseil et la présidence est devenue tournante (J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, op. cit., p. 38).

⁴⁴⁵ Les appellations en anglais sont, sur ce point, particulièrement révélatrices de la proximité entre l'UDE et l'UERS. En effet, l'« *European Drugs Intelligence Unit* » pensée par les clubs est devenue l'« *European Drugs Unit* », traduisant donc un fort rapprochement par rapport au projet des clubs et un éloignement de l'idée du FBI européen.

*enthousiasme dans certains États pour étendre le mandat au-delà [...] L'idée était alors que les drogues étaient un point de départ facile et que si les choses se passaient bien pour le trafic de drogues, alors pourquoi ne pas étendre le mandat à d'autres éléments plus tard [...] Donc la seule façon d'obtenir un consensus était de faire des drogues le dénominateur commun*⁴⁴⁶.

D'autre part, le rôle de l'UDE a également été limité à une capacité d'analyse de l'information et de soutien des enquêtes réalisées par les États membres, écartant toute idée de pouvoirs exécutifs. Les délais envisagés ont été que d'ici la fin de l'année 1992 l'unité soit mise en place et qu'elle puisse être progressivement modifiée à partir de 1994, à condition que les États membres parviennent à se mettre d'accord sur la localisation du siège⁴⁴⁷.

Le Conseil européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991 à partir duquel a été finalisé le TUE, a approuvé la création d'Europol à partir de l'UDE en tenant compte des restrictions proposées par le groupe *ad hoc* Europol. A été confié au groupe de Trevi « en collaboration avec la Commission » le soin de veiller à la création rapide d'Europol. Toutefois, nous postulons que le processus spécifique de mise en place d'Europol et le design de ce dernier que nous étudions par la suite doivent de prime abord être réinsérés dans un cadre plus global, celui du TUE. En effet, le traité de Maastricht, en définissant les modalités de coopération policière et en matière JAI, a intégré un certain nombre de limites et évacué des modalités et scénarios de rédaction de la base légale d'Europol.

B. L'intégration européenne, enjeu de controverse central du traité de Maastricht

Au Conseil européen de Maastricht, les chefs d'État et de gouvernement ont accepté de créer Europol, mais il devait être l'objet d'une base légale spécifique préparée par le groupe Trevi. Ce dernier doit définir l'autonomie opérationnelle et organisationnelle formelle de l'agence. Pour autant, ce processus ne doit pas être saisi de manière isolée. Le TUE a marqué également le point de départ d'une coopération en matière JAI au niveau communautaire. Cela signifie que la base légale d'Europol doit être *a priori* conforme et cohérente avec les orientations prévues par le TUE pour l'ensemble des enjeux JAI. Or, celles-ci ont été déterminées par les dynamiques du forum de communauté de politique publique. Nous analysons comment les dispositions relatives à la coopération JAI prévues par le TUE résultent des mobilisations de

⁴⁴⁶ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁴⁴⁷ Rapport des ministres Trevi au Conseil européen de Maastricht, décembre 1991, disponible sur <http://www.statetwatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch2.pdf> (consulté le 3 janvier 2018).

groupes d'acteurs, utilisant leurs ressources pour imposer leur vision et suscitant des formes de résistance de la part d'autres acteurs. Nous postulons que ce lieu de création d'instruments d'action publique a été dominé par la quête de compromis entre des positionnements parfois très éloignés des gouvernements nationaux par rapport au processus d'intégration européenne. Les luttes entre ces différents groupes d'acteurs sont analysées selon deux dimensions à même de traduire les représentations sociales, ressources et interactions des acteurs. De prime abord, nous tâchons de saisir comment la structure de l'UE a été adaptée à l'intégration de nouveaux domaines, à la fois les enjeux JAI et la PESC qui sont rattachés à des domaines régaliens (1). Puis, nous analysons les modalités institutionnelles relatives à la coopération JAI, en particulier les prérogatives attribuées au Conseil des ministres, en comparaison à celles des institutions supranationales (2).

B. 1. Des visions hétérogènes des gouvernements nationaux

Nous avons précédemment expliqué l'absence de la coopération policière des objectifs initiaux de la CIG sur l'Union politique pour préparer le TUE. Le Conseil européen de Rome des 14 et 15 juin 1990, qui a prévu l'organisation de deux CIG, s'est interrogé uniquement sur le fait de savoir « si et comment les activités actuellement poursuivies dans un cadre intergouvernemental pourraient être transférées dans le champ d'application de l'Union »⁴⁴⁸. Cependant, si les chefs d'État et de gouvernement ont accepté finalement la mise en place d'une coopération JAI lors de cette CIG, sa nature et son degré d'intégration ont suscité de nombreux débats. Afin de trouver un compromis entre les délégations nationales, deux solutions ont été adoptées que nous analysons successivement. Premièrement, la structure générale de la Communauté européenne a été modifiée. A été créée l'UE composée de trois piliers. Cette structure permet de marquer la différence entre le domaine communautaire d'une part et d'autre part les enjeux relatifs aux domaines de la sécurité extérieure et de la sécurité intérieure, eux-mêmes objets d'une différenciation (§1). Puis, nous étudions de manière plus spécifique les dispositions relatives au troisième pilier, dédié à la coopération en matière JAI, afin de mettre en exergue l'ensemble des dérogations à l'intégration prévues (§2).

⁴⁴⁸ Conclusions du Conseil européen de Rome des 14 et 15 juin 1990, disponibles sur http://www.consilium.europa.eu/media/20534/1990_decembre_-_rome_fr__part_i.pdf (consulté le 4 janvier 2018).

B.1. §1. Une architecture institutionnelle innovante

Des débats essentiels sur le statut des enjeux JAI ont eu lieu au sein de la CIG sur l'Union politique. Chaque position nationale est le résultat de discussions dans le forum domestique de communauté de politique publique⁴⁴⁹. Certaines délégations ont souhaité que les questions JAI soient pleinement communautarisées, comme les États du Benelux. D'autres ont demandé qu'une partie seulement soit communautarisée, comme la France ou l'Allemagne. Enfin, un ensemble de représentants nationaux ont désiré très clairement conserver la dimension intergouvernementale, à l'instar du Royaume-Uni et de l'Irlande. Certains ont même exclu que cette coopération soit intégrée dans le traité, comme le Danemark⁴⁵⁰.

Ces différents positionnements font écho à ceux évoqués *supra* concernant le cas spécifique d'Europol et semblent surtout liés à des représentations sociales divergentes de l'UE et de ce qu'elle devrait devenir. Les délégations défendant un approfondissement de la construction européenne, voire des idéaux fédéralistes, ont créé une association discursive entre l'intégration européenne et la supranationalisation d'un domaine régalién, comme la sécurité intérieure. En revanche, les représentants des États membres plus réticents à la communautarisation semblent ne pas avoir pas perçu l'intégration européenne des enjeux JAI comme une consolidation de l'UE. Ils ont adopté une vision plus pragmatique de renforcement de mécanismes opérationnels en raison de la reconnaissance du diagnostic porté par l'élite programmatique, bénéficiant de multiples ressources. Ces délégations nationales n'ont pas voulu que cette coopération implique une perte de contrôle et une diminution de la souveraineté nationale. Dès lors, si une convergence sur les enjeux opérationnels est visible, les discussions ont surtout porté sur les dimensions organisationnelles.

Face à ces divergences sur la place de la coopération JAI et l'organisation de l'UE qui découle à la fois de l'arrivée de ces enjeux et de ceux relatifs à la PESC, l'option de communautarisation complète a été exclue dès le début des négociations⁴⁵¹. Les discussions dans le forum de communauté de politique publique ont été à ce titre concentrées sur la création d'un cadre

⁴⁴⁹ H. Kassim, B. G. Peters et V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2000.

⁴⁵⁰ J. Monar, « Justice and Home Affairs: The Treaty of Maastricht as a Decisive Intergovernmental Gate Opener », *Journal of European Integration*, 2012, 34, 7, p. 722.

⁴⁵¹ *Ibid.*

propre aux questions PESC et JAI dans la structure de l'UE. La solution concrète adoptée est finalement celle de la présidence luxembourgeoise. Celle-ci propose une structure européenne en piliers en reprenant l'image d'un temple grec qui serait composé de trois colonnes, dont le Conseil serait le fronton. Le premier pilier serait le domaine communautaire, régi par la méthode communautaire⁴⁵². Le deuxième pilier, la PESC, et le troisième pilier, les enjeux JAI, seraient, quant à eux soumis, à des clauses spécifiques, permettant un maintien de la dimension intergouvernementale. En mobilisant simultanément les processus d'intégration et de coopération, cette architecture est en rupture par rapport au fonctionnalisme préconisé par les fondateurs de l'Europe, Jean Monnet et Robert Schuman⁴⁵³. Pour autant, cette innovation semble être la seule manière de concilier les visions politiques distinctes de la construction européenne⁴⁵⁴. À ce titre également, afin de satisfaire les gouvernements des États membres favorables à la communautarisation totale des matières JAI, sans pour autant contrarier ceux qui résistaient à cette dynamique, un compromis a été formulé à l'article K.9 du titre VI. Ce dernier prévoit la possibilité de créer une procédure passerelle de certains enjeux JAI, pouvant être transférés dans le premier pilier et donc dans le domaine communautaire⁴⁵⁵. Néanmoins, la décision d'une telle transformation doit être prise à l'unanimité, ce qui rend alors peu probable l'activation de ce mécanisme.

B.1. §2. Les ambiguïtés du Titre VI du TUE

Une quête de compromis entre les délégations nationales est perceptible également au titre VI du TUE consacré aux « dispositions sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ». L'utilisation du terme de « coopération » illustre clairement l'absence d'intégration de ces domaines. De même, l'article K.1 évoque ces domaines comme des « questions d'intérêt commun », sous-entendant qu'il n'existe pas de transfert de compétence au profit

⁴⁵² Nous rappelons ici que la méthode communautaire consiste en l'attribution à la Commission européenne d'un droit d'initiative exclusif, l'octroi d'un statut de co-législateur au Parlement européen, le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, l'interprétation uniforme du droit communautaire par la CJUE. Cette méthode communautaire est généralement opposée à la méthode intergouvernementale caractérisée par un vote à l'unanimité au sein du Conseil, un Parlement européen marginalisé et au mieux simplement consulté ou informé, l'absence de monopole de la Commission en matière d'initiative législative (A. Schout et S. Wolff, « The « Paradox of Lisbon » », art. cit., p. 24).

⁴⁵³ C. Chevallier-Govers, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, op. cit., p. 56.

⁴⁵⁴ J. Monar, « Justice and Home Affairs », art. cit., p. 722.

⁴⁵⁵ « Le Conseil, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un État membre, peut décider de rendre applicable l'article 100 C du traité instituant la Communauté européenne à des actions relevant de domaines visés à l'article K.1, points 1 à 6, en déterminant les conditions de vote qui s'y rattachent ».

du législateur européen. Cet article K.1 vise plutôt à dresser une sorte de catalogue des matières soumises à une procédure législative spécifique, liée aux objectifs communautaires. En effet, il est précisé à ce même article que la coopération en matière de JAI répond à l'achèvement des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation. L'idée de mesures compensatoires demeure présente et reflète le récit de politiques publiques porté par l'élite programmatique⁴⁵⁶.

Les questions d'intérêt commun ont été au nombre de neuf et décrites sous des termes flous et larges, permettant aux gouvernements nationaux de conserver une marge d'interprétation sur les composantes de chacune d'entre elle. De plus, ces neuf questions d'intérêt commun ont regroupé toutes les coopérations intergouvernementales existant à douze, déjà prises en charge par des groupes informels répondant à des logiques politiques et administratives propres : la politique d'asile ; les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres et le contrôle de ce dernier ; la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers⁴⁵⁷ ; la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers ; la lutte contre la toxicomanie ; la lutte contre la fraude internationale ; la coopération judiciaire en matière civile ; la coopération judiciaire en matière pénale ; la coopération douanière ; enfin, « la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de coopération douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un office européen de police (Europol) ».

Cette évocation d'Europol au sein de la mention d'une question d'intérêt commun structurée autour de la coopération policière est la seule référence faite à l'organisation dans le TUE. En outre, les termes utilisés pour décrire Europol sont restés volontairement larges, que ce soit concernant sa mission – « un système d'échanges d'informations » – ou son fonctionnement – « en liaison ». Ce cadrage minimal représente une forme de contrainte pour le design d'Europol qui, lorsqu'il sera discuté dans des enceintes parallèles, devra respecter son rôle de plateforme des

⁴⁵⁶ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », art. cit. ; M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, *op. cit.*

⁴⁵⁷ Ces trois premières questions d'intérêt commun renvoient directement à la coopération mise en place au sein de l'espace Schengen et l'absence d'intégration également de ces dispositions est grandement liée à l'opposition britannique et irlandaise. Les gouvernements de ces deux États ont en effet refusé l'immixtion des institutions supranationales et le risque de se voir imposer des décisions notamment quant à la libre circulation des ressortissants des États tiers sur leur territoire (W. de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure : une élaboration par étapes*, Paris, Documentation française, 2002, p. 45).

échanges d'informations et la nature intergouvernementale de la coopération policière. Ces éléments représentent donc des limites essentielles pour l'autonomie formelle d'Europol et sont directement corrélés à des représentations sociales distinctes de la construction européenne.

B.2. Le domaine JAI, un secteur d'action publique intergouvernemental

Les mécanismes de coopération policière européenne existant avant Europol sont informels et basés sur des réseaux de praticiens. Les professionnels de la politique inclus dans quelques-uns de ces clubs restent très majoritairement des représentants des gouvernements nationaux. La Commission européenne dispose au mieux d'un rôle d'observateur dans certaines de ces enceintes (comme le groupe Trevi 92 ou le groupe *ad hoc* Europol), tandis que le Parlement européen est complètement exclu. L'intégration de la coopération policière au cadre communautaire suscite donc des questionnements quant au rôle respectif des institutions européennes dans ce nouveau secteur d'action publique de l'UE. Le fait que ce domaine d'action soit mentionné dans le cadre communautaire aurait pu impliquer certaines transformations des capacités d'action de la Commission et du Parlement européen, et ce d'autant plus que leurs prérogatives sont renforcées dans le premier pilier par le TUE. Pour autant, une disjonction a été appliquée aux enjeux JAI et a été traduite par leur regroupement au sein d'un pilier spécifique. Cette architecture nous amène à penser que les discussions dans le forum de communauté de politique publique concernant les dimensions institutionnelles du troisième pilier ont également été dominées par des tensions entre les délégations nationales. Les représentants des États membres réfractaires à la supranationalisation refuseraient logiquement que des pouvoirs importants soient confiés à la Commission et au Parlement européen. Ils disposeraient à cette fin du poids du *statu quo* par rapport aux délégations qui promeuvent un changement et qui doivent davantage batailler pour l'instiller⁴⁵⁸. Cette continuité serait dès lors traduite par un rôle restreint des institutions supranationales dans le troisième pilier au profit de l'intergouvernementalisme (§1). Elle pourrait apparaître également dans la structuration spécifique du Conseil des ministres. Nous supposons que si c'est le cas, de prime abord, les discussions au sein de cette institution devraient accorder une grande place aux acteurs disposant d'une expertise technique, à l'instar de ce qui existe déjà dans les clubs. De plus, ces derniers, étant régis par la grande

⁴⁵⁸ J. Mahoney et K. A. Thelen, « A Theory of Gradual Institutional Change » dans J. Mahoney et K. A. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2010, p. 1-37.

latitude d'action des États membres qui décident ou non de participer sur une base de volontariat, cette capacité de contrôle à titre individuel du processus décisionnel devrait se retrouver dans le Conseil JAI (§2).

B.2. §1. Un rôle réduit des institutions européennes

Le troisième pilier de l'UE consacré aux enjeux JAI a impliqué un fonctionnement institutionnel *sui generis* par rapport au premier pilier. Le Conseil des ministres est l'institution centrale de la coopération JAI en tant qu'enceinte de représentation des États membres. Le rôle prépondérant de cette institution par rapport à la Commission et au Parlement européen a été justifié par l'article K.2 du TUE qui dispose que la coopération en matière de JAI ne doit pas « porter atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ». Autrement dit, les États membres demeurent les principaux acteurs sur ces questions dans la mesure où la sécurité intérieure reste celle de chaque État membre et non de l'UE comme un tout.

Le rôle des institutions supranationales en matière JAI est beaucoup plus restreint en comparaison avec celui occupé dans le premier pilier. La Commission européenne doit être, selon l'article K.4.2, « pleinement associée aux travaux dans les domaines visés au présent titre ». Cette formulation floue pourrait être interprétée comme marquant un changement par rapport au statut de la Commission dans les mécanismes de coopération intergouvernementale préexistants. Toutefois, selon l'article K.3.2 du TUE, le droit d'initiative de la Commission, qui représente l'une de ses principales armes dans le processus décisionnel communautaire, est partagé avec les États membres sur les six premières questions d'intérêt commun. Pour les trois dernières questions, dont la coopération policière, seuls les États membres disposent de ce droit. Toute réelle capacité d'action de la Commission est donc exclue dans les domaines formant le « noyau dur »⁴⁵⁹ de la souveraineté des États.

Les capacités d'action du Parlement européen sont encore plus limitées. Selon l'article K.6 du TUE, celui-ci est « informé régulièrement » par la présidence et la Commission des travaux en cours. Il est également « consulté » par la présidence sur les « principaux aspects des activités » et ses vues sont « dûment prises en considération ». Enfin, le Parlement européen peut « adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil » et

⁴⁵⁹ M. Gautier, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 239.

organise un débat annuel sur la mise en œuvre de la coopération JAI. À cette fin, a été créé en 1992 le comité LIBE au sein du Parlement européen qui traite de ces questions. Le TUE représente un changement par rapport à la coopération intergouvernementale préexistante dans la mesure où les eurodéputés étaient presque totalement exclus de ces mécanismes. Néanmoins, cette mutation est très restreinte puisque le Parlement européen reste fortement marginalisé dans le processus décisionnel européen JAI. Cette situation est d'autant plus renforcée par les formulations ambiguës du TUE. Ces ambivalences accordent alors une marge de manœuvre au Conseil et à la Commission en raison des interprétations variables possibles du caractère obligatoire ou non de la consultation et des modalités d'implication du Parlement européen. Par exemple, la consultation des eurodéputés pourrait avoir eu lieu *a priori* ou *a posteriori* de la prise de décision, ce qui induit une capacité d'action plus ou moins forte. De même, un flou subsiste quant à la définition des « principaux aspects des activités » sur lesquels le Parlement européen est consulté : ceux-ci impliquent-ils uniquement les grandes orientations politiques ou bien cette consultation doit-elle avoir lieu pour chaque proposition législative ?

En outre, une latitude d'action supplémentaire est accordée au Conseil par l'article K.8 du TUE qui décide, à l'unanimité, de la répartition des dépenses en matière de coopération JAI et donc du rôle du Parlement européen. Celles-ci peuvent être définies comme administratives ou opérationnelles. Dans le premier cas, les dépenses sont à la charge du budget des Communautés européennes. Cela implique un rôle central du Parlement européen dans la procédure budgétaire qui peut accepter, modifier ou rejeter le projet de budget européen. Dans le second cas, le Conseil dispose encore d'une capacité décisionnelle supplémentaire. Il peut choisir que ces dépenses soient intégrées dans le budget des Communautés européennes et se voient appliquer la procédure budgétaire communautaire. Il peut sinon opter pour des dépenses à la charge des États membres, ôtant de ce fait au Parlement européen une capacité d'action majeure.

Enfin, il est intéressant de noter que le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) n'est mentionné qu'une seule fois dans le titre VI à l'article K.3.2. Ce dernier dispose que les conventions du Conseil peuvent prévoir une compétence de la CJCE. Ce caractère optionnel suppose qu'il n'existe aucune obligation de juridiction, mais que celle-ci doit être octroyée spécifiquement et expressément dans chaque acte juridique par un vote à l'unanimité.

Cette absence d'obligation a créé pour certains commentateurs un vide institutionnel⁴⁶⁰ concernant la protection des droits des individus et l'interprétation et l'application uniforme des dispositions et mesures du troisième pilier.

B.2. §2. Les spécificités fonctionnelles et organisationnelles du Conseil JAI

Outre cette conception très restreinte et sujette à interprétation des institutions supranationales, le domaine JAI implique un certain nombre de spécificités quant au fonctionnement même du Conseil des ministres. Celles-ci traduisent le poids des pratiques préexistantes de coopération policière, marquées par une participation des États membres sur la base du volontariat et par la centralité des acteurs disposant d'une expertise technique.

Premièrement, l'unanimité incarne la « modalité normale »⁴⁶¹ du processus décisionnel relatif à ces questions. L'unanimité de principe est contraire au fonctionnement communautaire et symbolise la volonté de main mise des États membres sur les décisions. Elle permet aux gouvernements nationaux de refuser toute décision qui pourrait leur être imposée, malgré les risques d'immobilisme, de dilution des décisions au niveau du plus grand dénominateur commun et du possible « usage abusif du droit de veto »⁴⁶² prévisibles en raison de l'absence de consensus dans ces matières. Le vote à l'unanimité traduit alors la crainte qu'un gouvernement ou groupe de gouvernements puisse imposer des orientations et décisions contraires à celles d'une autre partie des États membres.

Deuxièmement, le Conseil JAI est structuré différemment des autres formations du Conseil des ministres organisées usuellement en trois niveaux – la réunion des ministres, le Comité des représentants permanents (Coreper) et les groupes de travail. Les innovations relatives à l'organisation du Conseil peuvent être comprises comme une tentative d'adaptation à la grande diversité des domaines couverts par la coopération JAI et au fort degré d'expertise technique attaché à ces enjeux, notamment en lien avec les questions opérationnelles⁴⁶³. Comme cette

⁴⁶⁰ J. Monar, « Justice and Home Affairs », art. cit., p. 760.

⁴⁶¹ M. Gautier, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, op. cit., p. 292.

⁴⁶² *Ibid.*, p. 299.

⁴⁶³ J. Monar, « The Institutional Framework of the AFSJ: Specific Challenges and Dynamics of Change » dans J. Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles ; New York, P. I. E. Peter Lang, 2010, p. 29-31.

expertise existe déjà dans les structures préexistantes de coopération, ces dernières ont été absorbées par le Conseil, reflétant une dynamique « d'accrétion »⁴⁶⁴ et de superposition de strates sédimentées. Par conséquent, au lieu d'observer une suppression des clubs préexistants, une forme d'institutionnalisation de ces derniers a été visible par la mise en place de deux strates supplémentaires : le comité K.4 et les groupes directeurs.

Ce premier tirait son nom de l'article K.4 qui prévoyait sa création sous la forme d'un « comité de coordination composé de hauts fonctionnaires ». Il est chargé par le TUE de coordonner, rendre des avis quand demandés et de préparer les travaux du Conseil. Il traduit surtout l'institutionnalisation du groupe des coordinateurs de Rhodes. À ce titre, le comité K.4 permet d'intégrer l'expérience technique des hauts fonctionnaires et les dynamiques de socialisation et d'apprentissage des acteurs ayant participé à cette structure. Néanmoins, demeure un flou quant à la délimitation du rôle de ce comité K.4 par rapport au Coreper. C'est ce dernier qui a réussi finalement à s'imposer du fait de ses ressources spécifiques liées à son monopole dans la fonction de pré-négociation, son expérience certaine sur les questions politiques et sa compétence *erga omnes*⁴⁶⁵. Cette hiérarchisation a été encore simplifiée par la création de postes de conseillers JAI au sein des représentations permanentes (RP) des États membres à Bruxelles. Ceux-ci ont apporté une expérience technique spécifique puisque ces acteurs sont généralement issus des ministères nationaux de l'Intérieur et de la Justice. En outre, les contacts permanents noués entre ces conseillers JAI ont permis très rapidement de former une sorte de « mini Coreper ». Ce dernier a incarné une source de socialisation à la dimension communautaire et s'est avéré être une structure essentielle pour assurer l'efficacité du processus décisionnel⁴⁶⁶. De la sorte, le Coreper a repris son rôle d'« interface entre les niveaux techniques et politiques »⁴⁶⁷ et de « traducteur »⁴⁶⁸ des données des questions techniques en options politiques, permettant de filtrer grandement les négociations du niveau ministériel.

Les groupes directeurs ne sont pas clairement prévus par le traité, mais sont liés à une quête d'organisation interne du Conseil JAI dans un domaine nouveau. Ils incarnent les successeurs de certains groupes et clubs de coopération déjà existants. Leur composition similaire

⁴⁶⁴ M. Gautier, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, op. cit., p. 173-175.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 196-199.

⁴⁶⁶ J. Monar, « The Institutional Framework of the AFSJ », art. cit., p. 64-65.

⁴⁶⁷ M. Gautier, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, op. cit., p. 200.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p. 200-203.

montre d'ailleurs qu'ils sont demeurés sectorisés professionnellement⁴⁶⁹. Après avoir permis de définir les groupes de travail et impulsé les premières réunions, ces groupes directeurs sont néanmoins devenus de simples « boîtes aux lettres »⁴⁷⁰, transmettant les travaux des groupes de travail au comité K.4 sans modification. De ce fait, leur maintien est devenu artificiel et à partir de 1995 les présidences successives du Conseil ont décidé de ne plus les réunir⁴⁷¹. Il est intéressant de noter qu'un échelon qui était indispensable lors des coopérations informelles est rapidement tombé en désuétude, participant, conjointement avec la hiérarchisation du comité K.4 à un certain alignement sur le fonctionnement du Conseil en matière communautaire. Cette proximité a été d'autant plus visible que des règles de procédure identiques aux autres structures de Conseil des ministres se sont appliquées au Conseil JAI : l'organisation de réunions régulières à Bruxelles, l'obligation d'accès aux documents et les requis de transparence, de publicité, de publication⁴⁷², autant d'éléments favorisant un apprentissage progressif de la culture de négociation⁴⁷³ comme nous le démontrons par la suite.

Conclusion de la section 2

Le forum des professionnels semble être jusqu'à la fin des années 1970 le seul lieu de production des idées sur la coopération policière. Pour autant, d'autres espaces discursifs existent en parallèle⁴⁷⁴, notamment le forum politique hors du cadre communautaire qui a également développé des idées quant à la libre circulation, source d'évolutions économiques et politiques. La mise en place de tels espaces a dès lors mobilisé l'attention des membres de la communauté épistémique⁴⁷⁵ qui y ont perçu une intensification des problèmes posés par la mondialisation et

⁴⁶⁹ Trois groupes directeurs existaient : le groupe directeur I spécialisé sur les questions liées à la libre circulation des personnes, héritier du groupe *ad hoc* sur l'immigration créé en 1986 ; le groupe directeur II sur la coopération policière, résultat de l'institutionnalisation du comité des hauts fonctionnaires de Trevi ; le groupe directeur III axé sur la coopération judiciaire était le groupe de coopération politique européenne recueilli par le Conseil (M. Gautier, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, *op. cit.*, p. 176)

⁴⁷⁰ *Ibid.*, p. 183.

⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 183-185.

⁴⁷² *Ibid.*, p. 284-286.

⁴⁷³ J. Monar, « Justice and Home Affairs », *art. cit.*, p. 728.

⁴⁷⁴ B. Jobert, « Le retour du politique », *art. cit.* ; É. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », *art. cit.*

⁴⁷⁵ P. M. Haas, « Introduction », *art. cit.* ; T. Bossy et A. Evrard, « Communauté épistémique », *art. cit.* ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », *art. cit.*

la mobilité humaine pour la sécurité intérieure. Déjà affirmé dans le cadre des zones de libre circulation, le diagnostic de ces acteurs a été l'objet d'une « naturalisation »⁴⁷⁶ de plus en plus poussée en raison de l'expertise qui leur est reconnue et des réponses qu'ils apportent aux préoccupations des citoyens pour leur sécurité. Par conséquent, la création d'un espace sans frontières intérieures prévue par l'AUE s'inscrit dans la continuité de cette dynamique. Toutefois, la place encore plus importante accordée aux membres de la communauté épistémique dans le forum de communauté de politique publique nous a conduit à penser la constitution d'une élite programmatique⁴⁷⁷. Cette dernière porte une solution d'action publique spécifique liée à leur vision pragmatique. En effet, l'UERS doit résoudre les problèmes posés par la coopération informelle et son éclatement en de multiples enceintes, mais elle est limitée dans ses capacités d'action et sa nature.

Force est de constater cependant la nécessité d'appréhender l'UE comme constituée de plusieurs niveaux et d'une pluralité de forums domestiques⁴⁷⁸. À ce titre, les dynamiques dans le forum de communauté de politique publique allemand mènent à une proposition différente de celle de l'UERS. La convergence de production d'idées dans le forum des professionnels et sur le politique mène à ce que l'idée d'un FBI européen soit promue par Helmut Kohl dans le cadre des négociations du traité de Maastricht, saisies comme une fenêtre d'opportunité⁴⁷⁹. Le diagnostic fondateur de ce projet est le même que celui de l'UERS et est accepté par l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement. Une clôture discursive⁴⁸⁰ est perceptible sur cet enjeu, mais d'importantes divergences ont été visibles entre les délégations nationales en fonction de leur représentation sociale de l'intégration européenne. Une connexion a été réalisée entre la communautarisation d'un domaine régalién et les avancées de la construction européenne. À ce titre, les délégations les plus favorables à la nature supranationale de l'UE ont soutenu l'application de la méthode communautaire aux enjeux JAI. En revanche, les promoteurs d'une Europe plus intergouvernementale ont fait valoir leur propre vision exclusive de la souveraineté nationale et ont réussi à conserver le *statu quo*⁴⁸¹. En témoignent l'architecture en piliers, les

⁴⁷⁶ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 68.

⁴⁷⁷ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit.

⁴⁷⁸ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

⁴⁷⁹ J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit.

⁴⁸⁰ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 68.

⁴⁸¹ J. Mahoney et K. A. Thelen, « A Theory of Gradual Institutional Change », art. cit.

faibles prérogatives des institutions supranationales, le maintien de l'unanimité et de l'expertise technique dans le processus décisionnel du Conseil JAI et la nature opérationnelle d'Europol.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La problématisation initiale d'Europol n'a pas suivi une voie toute tracée, une trajectoire linéaire, s'éloignant de l'approche fonctionnaliste au cœur du modèle P-A. Elle résulte de la mobilisation d'une pluralité d'acteurs dans différents forums régis par leurs propres représentations sociales dominantes et dynamiques, interagissant, parfois avec certaines frictions, sur des temporalités distinctes⁴⁸².

La première temporalité observée s'étend sur près de deux siècles. La prise en compte des mutations de long terme du travail international de police est nécessaire pour comprendre comment une institution consubstantielle de l'État et du politique⁴⁸³ cherche à s'en distancier à la suite de la perception de problèmes posés par la mondialisation. Ces échanges croissants internationaux mènent à la circulation d'un groupe restreint d'acteurs policiers, devenant des spécialistes de la coopération policière⁴⁸⁴. Cette dynamique est intensifiée avec la mise en place de l'échelon européen, en raison de la tension insoluble entre police et politique régissant la coopération internationale. Le développement des nombreux clubs européens dans les années 1970 est accompagné de la structuration d'une communauté épistémique⁴⁸⁵. Cette dernière est composée d'un nombre réduit de policiers qui cumulent les ressources et savoirs et partagent un même récit de politique publique, de mêmes logiques normatives et causales.

La deuxième temporalité qui a marqué la problématisation initiale d'Europol renvoie à des changements plus rapides n'ayant plus eu lieu dans le forum des professionnels. Ces mutations se déroulent dans plusieurs forums politiques qui produisent de nouvelles idées sur la libre circulation à différents échelons. Or, à chaque fois, nous avons constaté que des mesures compensatoires à cette mobilité ont été adoptées et témoignent de la naturalisation⁴⁸⁶ du discours et du rôle de plus en plus central de ces acteurs. Leur participation plus directe au processus décisionnel leur offre des ressources positionnelles supplémentaires et les amène à devoir proposer

⁴⁸² B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit. ; É. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

⁴⁸³ M. Weber, *Le savant et la politique*, op. cit. ; J.-L. Loubet del Bayle, *La police*, op. cit.

⁴⁸⁴ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

⁴⁸⁵ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; T. Bossy et A. Evrard, « Communauté épistémique », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

⁴⁸⁶ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 68

des solutions d'action publiques concrètes. Ces éléments font des membres de la communauté épistémique qui siègent dans les groupes de travail une élite programmatique⁴⁸⁷, mobilisée autour de l'idée d'une UERS. Pour autant, l'UERS a été concurrencée par le projet de FBI européen qu'Helmut Kohl met sur l'agenda en saisissant la fenêtre d'opportunité⁴⁸⁸ ouverte par les négociations du TUE. Néanmoins, les dynamiques propres au forum de communauté de politique publique⁴⁸⁹ au niveau de l'UE accordent une place centrale à la vision pragmatique qui sous-tend le projet d'UERS. Celle-ci se révèle plus compatible avec les divergences entre les représentations nationales de l'intégration européenne. Ces tensions se sont traduites par l'adoption générale du plus grand dénominateur commun, la traduction des pratiques intergouvernementales existantes dans la gouvernance de la coopération policière. Si ce premier chapitre portait moins sur l'autonomisation d'Europol, il est central de comprendre pourquoi cette agence est créée afin de saisir les contraintes, débats et dynamiques relatifs à son autonomisation que nous testons dans le chapitre suivant.

⁴⁸⁷ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit.

⁴⁸⁸ J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit.

⁴⁸⁹ B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit. ; È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

CHAPITRE 2

L'AUTONOMIE FORMELLE INITIALE D'EUROPOL

Au fil du chapitre précédent, nous avons démontré pourquoi Europol a été créé. Nous avons observé une reformulation partielle de son idée fondatrice au fil des différents forums. Cette dynamique a été particulièrement visible lorsque celle-ci a migré du forum des professionnels de la sécurité à celui des politiques, d'un forum national à un forum communautaire, mais aussi des forums de producteur d'idées, qu'il soit professionnel ou politique, à celui de réutilisation, d'institutionnalisation et de traduction de ces idées en instrument d'action publique⁴⁹⁰. Nous postulons pour autant que la mise sur agenda de la création d'Europol n'a pas clos sa problématisation. La mention de l'agence dans le TUE reste évasive, surtout du point de vue opérationnel, et dans une moindre mesure concernant les enjeux organisationnels. Par conséquent, nous pensons les négociations de cette convention comme une nouvelle configuration institutionnelle que nous devons analyser pour comprendre les dispositions formelles de l'autonomie d'Europol, la capacité d'action qui lui est accordée par sa base légale⁴⁹¹. Ce nouveau « jeu institutionnel »⁴⁹² accorde une place centrale au groupe *ad hoc* Europol et aux ministres de l'Intérieur et de la Justice des États membres. De ce fait, ce nouveau forum de communauté de politique publique nous semble à même d'être marqué par des acteurs, des ressources et des interactions partiellement différents de ceux du TUE. Pour le comprendre, nous accordons une importance particulière aux temporalités, en particulier entre les facettes opérationnelles et organisationnelles des discussions sur l'autonomie de l'agence que nous détaillons successivement.

Du point de vue opérationnel, le traité de Maastricht évoque simplement Europol comme un « système d'échange d'informations »⁴⁹³ au niveau européen. De plus, la convention doit déterminer avec beaucoup plus de précision l'autonomie organisationnelle formelle de cette agence, c'est-à-dire sa capacité d'action sur son terrain d'activités pour remplir la mission qui

⁴⁹⁰ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit., p. 279.

⁴⁹¹ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit.; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 17.

⁴⁹² M. Mangenot, « Jeux européens et innovation institutionnelle. Les logiques de création d'Eurojust (1996-2004) », art. cit.

⁴⁹³ Article K.1 considérant 9 du titre VI du TUE

lui est confiée par sa base légale. Nous cherchons à démontrer que cette facette de l'autonomie n'est pas la simple traduction de pressions fonctionnelles, à la différence du modèle P-A et d'un certain nombre de travaux sur les agences de l'UE⁴⁹⁴. En effet, l'idée d'Europol ne peut être considérée comme la solution pensée à un problème clairement identifié en raison de ses transformations et des tensions et divergences d'interprétation de ses missions. Ces désaccords semblent expliquer le flou entourant les dispositions formelles du TUE. Nous postulons dès lors que c'est dans le cadre de cette forte incertitude qu'a été créée l'EPE en 1992, remplacée par l'UDE en 1993 et qui a perduré jusqu'au début des activités d'Europol le 1^{er} juillet 1999. Ces structures ont eu pour fonction successive de produire de nouvelles idées quant au mandat et aux activités du futur Europol pour soutenir le processus décisionnel au sein du groupe *ad hoc*. Cette option paraît s'inscrire dans la forte valorisation de l'expertise technique transnationale par les professionnels de la politique dès les années 1970⁴⁹⁵, notée dans le chapitre 1.

La première section de ce chapitre 2 est marquée par deux registres de questionnements. Premièrement, nous observons les solutions d'action publique formulées par les membres de l'EPE et de l'UDE en nous intéressant à leurs dynamiques internes. À cette fin, nous identifions leurs leaders⁴⁹⁶, les pratiques et représentations sociales dominantes au sein de ces organisations. Cette section vise également à mettre en exergue les ressources de ces acteurs afin d'affirmer leurs visions dans la rédaction de la base légale d'Europol. De la sorte, nous pouvons obtenir des éclairages sur le degré d'autonomie *de facto*⁴⁹⁷ de ces structures, évalué selon l'acceptation ou non des idées proposées par leurs membres dans les négociations de la convention. Si nous considérons comme précisé précédemment que « l'autonomie est simplement la capacité d'une agence à mettre en œuvre ses propres idées »⁴⁹⁸, l'intégration de leurs solutions traduirait leur capacité à modeler les cadres cognitifs de leurs publics⁴⁹⁹.

⁴⁹⁴ Par exemple, E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit.

⁴⁹⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; V. Guiraudon, « European Integration and Migration Policy », art. cit.

⁴⁹⁶ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit., p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, op. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 75-77.

⁴⁹⁷ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 17.

⁴⁹⁸ P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », art. cit., p. 80.

⁴⁹⁹ G. A. Krause, « The Institutional Dynamics of Policy Administration », art. cit., p. 1083. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 14.

Deuxièmement, nous nous interrogeons sur les structures de controverse à l'œuvre dans la détermination de l'autonomie opérationnelle formelle d'Europol. En particulier, nous nous demandons si la centralité accordée à des acteurs détenteurs d'une expertise technique dans le processus décisionnel mène à une évacuation des luttes nationales et des professionnels de la politique. Celle-ci nous semble difficile à concevoir, en particulier du fait de la socialisation primaire nationale des policiers. En outre, la politisation de la sécurité intérieure impliquerait d'une part la saillance de ces enjeux et la mobilisation des acteurs politiques, devant apporter des réponses. D'autre part, elle tendrait à entraîner la polarisation des positions des acteurs politiques et ce d'autant plus dans un secteur régaliens⁵⁰⁰. Dans ce sens, nous postulons qu'il n'existe pas une imperméabilité des négociations de l'autonomie opérationnelle formelle aux acteurs politiques. Celles-ci doivent plutôt être analysées au prisme de l'articulation entre les idées produites dans différents forums⁵⁰¹ (section 1).

La seconde section porte sur l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol, c'est-à-dire sur le degré de contrôle de cette agence et les acteurs auxquels sont confiés ces dispositifs. Nous pensons que les négociations de cette dimension ont été dominées par des structures de controverse en partie distinctes de celles des enjeux opérationnels. À ce titre, nous avons postulé dans l'introduction la nécessité de repenser les termes du « contrat » P-A. La base légale d'une agence n'est pas la simple résolution d'un dilemme entre contrôle et réalisation de ses missions selon un calcul entre coûts et avantages pour éviter tout *drift*, qu'il soit bureaucratique au profit de l'agent ou politique au bénéfice des autres décideurs politiques⁵⁰². Nous testons ici les limites du modèle P-A en mettant en lumière les échanges sur cette facette formelle de l'autonomie. Le traité de Maastricht semble représenter une contrainte plus forte sur ces enjeux organisationnels par rapport aux questions opérationnelles, laissées très vagues. Les dispositions intergouvernementales régissant les domaines JAI, et la coopération policière en particulier, sont en effet applicables à Europol. Pour autant, nous pensons que le flou de certaines clauses du TUE en la matière pourrait susciter des ressources et structures d'équilibre distinctes au sein ce forum de communauté de politique publique par rapport à celui du traité de Maastricht.

⁵⁰⁰ Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », art. cit.

⁵⁰¹ B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit. ; È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit. ; L. Boussaguet, « Forums », art. cit.

⁵⁰² H. Kassim et A. Menon, « The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union », art. cit., p. 126 ; R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model », *West European Politics*, 2008, 31, 4, p. 789-805 ; T. Delreux et J. Adriaensen, « Introduction », art. cit.

En outre, notre approche dynamique des discussions sur la convention Europol nous amène à ne pas étudier la rédaction de ce texte *stricto sensu*. De la sorte, nous nous intéressons aux capacités d'action à la disposition d'acteurs exclus ou marginalisés durant les débats sur la base légale d'Europol. Cette perspective nous paraît nécessaire pour comprendre l'entrée en vigueur tardive de ce texte, effective qu'en 1999, soit quatre ans après l'adoption de la convention (section 2).

Section 1. La délimitation de l'autonomie opérationnelle formelle d'Europol, entre technicisation et politisation

La dimension opérationnelle de l'autonomie formelle d'Europol semble avoir suscité une très forte incertitude par rapport à la facette organisationnelle, limitée dans son ensemble par les dispositions du TUE. En d'autres termes et en reprenant les indicateurs de l'introduction, au début des années 1990, le mandat, l'objectif, les tâches et le processus décisionnel en matière opérationnelle⁵⁰³ d'Europol sont dans l'ensemble flous. Il semble alors revenir aux membres de l'EPE et de l'UDE de proposer des solutions d'action publique à partir de leur forte expertise technique. Or, cette dernière n'est pas désincarnée, elle dépend de ses modes de production et d'utilisation⁵⁰⁴. Nous prêtons à ce titre une attention particulière aux dynamiques internes à ces deux organisations pour comprendre la formulation des idées que leurs membres ont proposées durant les négociations de la convention Europol. Cela suppose d'observer les leaders c'est-à-dire les membres de l'organisation qui offrent des solutions perçues comme uniques et innovantes à même de favoriser le développement de leur agence⁵⁰⁵. Par le biais de leurs discours, pratiques et interactions, ces acteurs peuvent susciter une cohésion interne des membres de l'organisation⁵⁰⁶. Elle peut être définie comme « la force des liens entre des éléments individuels d'un système et le système comme un tout »⁵⁰⁷. Un autre aspect de cette analyse doit également être consacré à nos yeux à la mise en exergue des contraintes qui pèsent sur les

⁵⁰³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 70-71.

⁵⁰⁴ Entre autres C. Boswell, « The Political Functions of Expert Knowledge », *art. cit.* ; C. Robert, *Politiques publiques I. La France dans la gouvernance européenne*, *op. cit.*, p. 309-335.

⁵⁰⁵ A. Boin, *Crafting Public Institutions*, *op. cit.*, p. 24 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 62 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.*

⁵⁰⁶ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 75-77.

⁵⁰⁷ A. Boin, *Contrasts in Leadership*, *op. cit.*

leaders. Celles-ci nous paraissent particulièrement liées à deux éléments : d'une part, la politisation de ces enjeux qui suscite la saillance et la polarisation⁵⁰⁸ des discussions sur l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol, et d'autre part la socialisation primaire des représentants nationaux prenant part au processus décisionnel (A).

La cohésion d'une organisation est à même de renforcer l'implication de son personnel, mais aussi de consolider la vision de l'agence par les autres acteurs composant son environnement, ainsi davantage amenés à lui attribuer une identité propre⁵⁰⁹. Étape préalable à l'évaluation de sa légitimité, cet élément est central dans la construction d'une réputation qui désigne l'ensemble des croyances symboliques à propos d'une organisation, ses capacités, intentions, son histoire, sa mission⁵¹⁰. Deux facettes sont pensées par Daniel Carpenter de cette réputation en matière opérationnelle : l'expertise technique quant aux capacités et compétences d'une organisation et la performance relative au fait que l'agence parvienne à remplir ses missions⁵¹¹. Ces dimensions n'étant pas toujours clairement distinguables, ces deux dimensions peuvent être regroupées dans la représentation des *outputs*, des résultats substantifs de l'agence⁵¹². Selon la perception de la réputation d'une organisation, celle-ci pourra être pensée plus ou moins institutionnalisée, durable et faisant preuve de résilience face aux changements⁵¹³. Cette stabilité est en mesure de renforcer l'autonomie réelle de l'agence, sa capacité d'action sur son terrain d'activités qui peut dépasser celle prévue par sa base légale⁵¹⁴. Nous nous intéressons à l'interaction entre ces multiples concepts en observant le degré d'autonomie réelle de l'EPE et de l'UDE dans le cadre des négociations de la convention Europol. Celle-ci est ici opérationnalisée par l'adoption durant ces discussions des solutions d'action publique. Ce processus refléterait l'acceptation et la valorisation des représentations sociales dominantes des membres⁵¹⁵ (B).

⁵⁰⁸ Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », art. cit.

⁵⁰⁹ D. P. Carpenter et G. A. Krause, « Reputation and Public Administration », art. cit., p. 29.

⁵¹⁰ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 33.

⁵¹¹ *Ibid.*, p. 45-47.

⁵¹² G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit., p. 291.

⁵¹³ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, op. cit. ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit. ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit., p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, op. cit.

⁵¹⁴ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit.

⁵¹⁵ G. A. Krause, « The Institutional Dynamics of Policy Administration », art. cit. ; P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », art. cit., p. 80 ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 14.

A. Un début d'institutionnalisation interne de l'EPE et de l'UDE

La création de structures fondées sur une expertise technique pour préparer la mise en place d'une agence n'est pas fréquente au niveau communautaire⁵¹⁶. Elle atteste des très nombreuses incertitudes et divergences entre les parties prenantes du processus décisionnel concernant ce que doit accomplir Europol et de quelle manière. En effet, la mission attribuée à l'EPE, puis à l'UDE, a été d'identifier certaines pistes et options quant aux modalités principalement opérationnelles de l'autonomie de l'agence. L'objectif est de proposer des solutions d'action publique au groupe *ad hoc* Europol et d'enrichir les négociations relatives à la convention Europol (1). Nous nous intéressons plus précisément aux modes de production de cette expertise en étudiant les dynamiques internes de ces deux structures, pouvant être pensées en lien avec les leaders⁵¹⁷, leurs ressources, cadres cognitifs et pratiques afin de susciter de la cohésion (2). Pour autant, nous envisageons également d'éventuelles contraintes à la constitution d'une identité unique. Nous pensons que celles-ci pourraient être grandement fondées sur la perméabilité de ces enjeux aux structures de controverse politiques et à la socialisation primaire des acteurs participant à ce processus européen (3).

A. 1. La forte incertitude des négociations de la convention Europol

La rareté au niveau communautaire de la création d'une nouvelle strate d'acteurs pour soutenir les négociations du texte fondateur d'une agence nous amène à nous demander pourquoi et par qui ce choix a été effectué, et sous quelle forme l'EPE a été pensée (§1). Le remplacement de l'EPE par l'UDE, dans le cadre des discussions sur l'autonomie formelle d'Europol, est prévu par le Conseil européen de 1991. L'UDE doit à ce titre constituer un précurseur d'Europol en débutant son travail sous l'égide de la convention Europol. Pourtant, cela n'a pas été le cas. Ce changement semble dès lors attester de certaines difficultés au cours des négociations

⁵¹⁶ Eurojust a par exemple été précédé d'un précurseur, pro-Eurojust, tandis que l'agence européenne de l'environnement a d'abord consisté en une *Task Force* au sein de la Commission européenne, mais dans les deux cas il s'agissait d'embryons opérationnels plutôt que de structures chargées explicitement de préparer la base légale de l'agence (M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*)

⁵¹⁷ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.*, p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, *op. cit.* ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 75-77.

de ce texte, conformément à notre postulat d'une très forte incertitude liée aux divergences entre les délégations nationales sur un enjeu politisé et objet de polarisation⁵¹⁸ (§2).

A.1. §1. La création de l'EPE pour enrichir le travail du groupe ad hoc

En parallèle des négociations et de la préparation du TUE, a été lancée la réflexion spécifique sur la base légale et la mise en place d'Europol au sein du groupe de travail *ad hoc* Europol dans le club de Trevi. À la suite du premier rapport des ministres Trevi rendu au Conseil européen de décembre 1991, évoqué dans le premier chapitre, une autre réunion des ministres du groupe Trevi a lieu les 11 et 12 juin 1992. Son objectif est de préparer un rapport pour le Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992 durant lequel, sur la base d'une proposition de la présidence portugaise, plusieurs éléments ont été adoptés⁵¹⁹.

Premièrement, la base légale d'Europol doit être une convention. La convention est un acte législatif prévu par le TUE en matière JAI et un instrument déjà existant en droit international public. Sa particularité est qu'elle ne devient impérative qu'une fois ratifiée par l'ensemble des parlements nationaux et publiée. Le choix de cette base légale n'a pas été une évidence, comme l'a confirmé un participant au groupe de travail *ad hoc* : « À ce moment, il n'y avait aucun consensus sur le fait qu'une convention soit nécessaire et quand nous avons commencé la question était plutôt : « Peut-on trouver un accord qui n'implique pas une convention ? » »⁵²⁰. Bien que l'éventail des instruments en matière JAI ne soit pas très large, le choix de cet outil n'est pas neutre aux yeux des acteurs interrogés : « C'était le système le plus fort à l'époque, la décision la plus contraignante, mais ça avait le désavantage que tous les parlements devaient ratifier la convention »⁵²¹. Nonobstant, si les États sont liés par la signature de la convention, celle-ci requiert un certain laps de temps pour entrer en vigueur. En outre, une forme d'incertitude pourrait exister quant à l'acceptation du texte final par les parlements nationaux puisqu'ils n'ont pas participé à sa rédaction.

Le deuxième élément central de ce rapport est l'idée qu'une EPE à temps plein soit mise en place aussi rapidement que possible pour justement aider à préparer cette convention. Le but

⁵¹⁸ Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », art. cit.

⁵¹⁹ Rapport des ministres de Trevi au Conseil européen de Lisbonne, juin 1992, disponible sur <http://www.state-watch.org/sem/doc/assets/files/keytexts/ktch2.pdf> (consulté le 5 janvier 2018).

⁵²⁰ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁵²¹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

recherché est que cette structure apporte des solutions concernant des enjeux techniques et spécialisés dans la mesure où « l'idée d'Europol n'était pas alors vraiment claire »⁵²². Nous rappelons à ce titre que le TUE ne fait mention que d'une « organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un office européen de police ». Ce manque de clarté semble être lié aux cadres cognitifs très dissemblables des délégations nationales. En effet, les professionnels de la politique ont accepté le diagnostic, les logiques normatives et causales dominantes de la communauté épistémique⁵²³ et de l'élite programmatique⁵²⁴. Pour autant, ces acteurs politiques sont mus par des impératifs électoraux⁵²⁵ et des représentations orientées surtout par la préservation de leur propre représentation de la souveraineté nationale⁵²⁶. Cette plus forte divergence entre les décideurs politiques se double d'une très forte incertitude liée à l'innovation que représente la création d'une structure formelle centralisée en matière de coopération policière qui dépasse Interpol. Selon la littérature existante sur cette question, cette incertitude favorise l'octroi d'une plus grande liberté d'action aux échelons inférieurs⁵²⁷, en particulier aux acteurs dotés d'une expertise technique pour les travaux sur les communautés épistémiques⁵²⁸. Cette forte dépendance à une information technique crédible peut être pensée au fondement de la création de l'EPE.

À cette fin, cette structure est conçue pour réunir des représentants des États membres afin de réfléchir ensemble aux options à proposer à partir de leur expertise technique. Néanmoins, ce travail est pensé en « coopération étroite avec le groupe de travail *ad hoc* Europol »⁵²⁹ qui continuerait à préparer la convention à partir du document de la présidence portugaise. Des interactions fréquentes ont été prévues entre cette EPE, le groupe *ad hoc* Europol et le Conseil des ministres. La création de l'EPE correspond à l'idée d'une nouvelle strate entre le niveau politique et le niveau opérationnel qui permettrait de codifier la coopération policière

⁵²² *Ibid.*

⁵²³ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; T. Bossy et A. Evrard, « Communauté épistémique », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

⁵²⁴ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit.

⁵²⁵ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit., p. 279-280.

⁵²⁶ J. Pollak et P. Slominski, « Experimentalist but not Accountable Governance? », art. cit., p. 916.

⁵²⁷ C. Sabel et J. Zeitlin, *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*, *European Law Journal*, 14, 3, 2008, p. 271-327 ; J. Pollak et P. Slominski, « Experimentalist but not Accountable Governance? », art. cit., p. 907 ; H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime: Analyzing Governance Dynamics and Opportunities », *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 14, 3, p. 359.

⁵²⁸ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; T. Bossy et A. Evrard, « Communauté épistémique », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

⁵²⁹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

européenne à partir d'un certain nombre d'éléments partagés⁵³⁰, comme nous l'expliquent deux membres de l'EPE :

Nous réfléchissions à des choses comme ce à quoi la convention devrait ressembler, quelles étaient nos attentes, ce dont nous avons besoin, et ces documents étaient transmis au groupe de travail et tous les États devaient se mettre d'accord. C'était la tâche de l'EPE de trouver le niveau parfait pour mettre d'accord les États membres⁵³¹.

À chaque étape, nos idées devaient être vérifiées, testées par nos gouvernements, donc nous avons des réunions je pense tous les deux mois avec des représentants des gouvernements qui donnaient leur opinion sur nos idées et s'ils pensaient que c'étaient de bonnes idées nous continuions. C'était vraiment comme construire une maison, sauf que normalement quand vous construisez une maison, il y a un architecte qui dessine la maison alors qu'il n'y en avait pas pour Europol. C'était essayer et peut-être échouer, ou un peu plus à droite, un peu plus à gauche⁵³².

Ainsi, un membre de l'EPE nous a précisé qu'à partir des instructions, acceptations ou refus de la part du groupe de travail *ad hoc* et du Conseil, les membres de cette structure devaient retravailler les documents et idées, les ajuster et les soumettre une nouvelle fois, ou bien proposer de toutes nouvelles solutions : « [les membres de l'équipe] revenaient en disant si un accord avait été trouvé dans le groupe de travail et aux différents niveaux, et ensuite le document revenait, et devait être modifié avant d'être transféré de nouveau en intégrant les idées aussi du groupe de travail et du Conseil »⁵³³.

Pour mener à bien ce processus, l'EPE, composée d'une vingtaine de personnes, a débuté son travail en septembre 1992 à Strasbourg avec, en plus de l'équipe administrative, des représentants de plusieurs États membres, notamment d'Allemagne, de France, des Pays-Bas, de Belgique, d'Italie et du Luxembourg. Tous les États membres n'ont pas été représentés initialement, parfois en raison du manque de ressources⁵³⁴, bien que certains États aient envoyé des représentants par la suite. Ces acteurs sont répartis entre quatre groupes de travail au sein de l'EPE : renseignement ; informatique ; coordination internationale ; finances et personnel⁵³⁵. Les individus travaillant au sein de chaque groupe disposent de formes d'expertise différentes afin d'accomplir des missions distinctes au sein de ces structures.

⁵³⁰ D. Bigo, « L'Europe de la sécurité intérieure, penser autrement la sécurité » dans A.-M. Le Gloannec (ed.), *Entre union et nations : l'État en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 77.

⁵³¹ Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

⁵³² Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

⁵³³ Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

⁵³⁴ R. Woodward, « Establishing Europol », art. cit., p. 15.

⁵³⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 219.

L'EPE a été placée sous une direction allemande du fait de la proposition allemande d'origine et de l'investissement de cet État membre dans les dispositifs de coopération policière européenne. Jürgen Storbeck est nommé directeur de cette organisation en raison de son expérience importante en matière de coopération policière⁵³⁶ : responsable des relations internationales du BKA, il a participé à ce titre à Interpol, aux enceintes de Trevi et de Schengen. En outre, l'EPE a commencé à travailler à Strasbourg puisque la France a apporté son soutien à la proposition allemande et que Strasbourg est une ville symbolique de l'Europe, accueillant de surcroît déjà le Parlement européen et les bureaux du SIS⁵³⁷. Ce choix a été soutenu par l'Allemagne du fait de la proximité géographique⁵³⁸. L'EPE n'est alors censée durer que quelques mois, le temps d'apporter de réelles contributions à la convention Europol. Elle doit être remplacée le 1^{er} janvier 1993 par l'UDE qui doit constituer le précurseur d'Europol, uniquement compétent en matière lutte contre le trafic de drogues, et débiter ses activités sous la convention. Toutefois, les divergences et luttes politiques entre les gouvernements des États membres ont retardé l'émergence d'un accord et modifié les projets initiaux du Conseil européen de 1991.

A.1. §2. L'accumulation des retards menant à des adaptations de l'UDE

Pour que la transition entre l'EPE et l'UDE soit effective et que cette dernière puisse formellement débiter ses activités opérationnelles en anticipation d'Europol, deux conditions doivent être remplies. Premièrement, un accord doit être trouvé par le Conseil européen sur le siège définitif de l'UDE et d'Europol. Cet accord est un préalable au travail opérationnel de l'UDE pour que les premiers officiers de liaison soient envoyés par les États membres. Deuxièmement, le texte final de la convention Europol doit être adopté afin que l'UDE dispose de la sorte d'une base légale. Or, ces deux dimensions ont suscité d'importantes luttes entre les professionnels de la politique dans le forum de communauté de politique publique⁵³⁹, menant à des adaptations du projet initial de l'UDE.

⁵³⁶ *Ibid.*, p. 117.

⁵³⁷ R. Woodward, « Establishing Europol », art. cit., p. 19.

⁵³⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁵³⁹ B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit. ; È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit. ; L. Boussaguet, « Forums », art. cit.

De prime abord, des débats importants ont eu lieu entre les gouvernements nationaux quant au siège d'Europol. L'EPE était située à Strasbourg et reflétait la volonté française d'investir dans cette structure dans la mesure où l'État hôte s'engage à fournir et entretenir les locaux de l'organisation, ainsi qu'un personnel de soutien logistique et administratif. Le climat politique a changé avec l'arrivée de Charles Pasqua au ministère français de l'Intérieur en 1993, celui-ci se montrant beaucoup moins intéressé par les enjeux européens⁵⁴⁰. De ce fait, l'idée de faire de Strasbourg le siège définitif d'Europol est écartée. Il en est de même pour Lyon, un temps envisagée après qu'Interpol y a déménagé. Outre le contexte politique lié à la nomination *supra*, la volonté de différencier clairement les deux organisations dont les noms sont déjà suffisamment proches a été brandie comme motif de refus suffisant par certains acteurs : « Cela aurait permis de créer des liens forts entre les deux organisations, mais il y a eu de la résistance des personnes qui voulaient avoir Europol clairement séparé d'Interpol et qui avaient le sentiment qu'avoir les deux dans la même ville n'aiderait pas vraiment »⁵⁴¹.

Plusieurs villes ont été en compétition pour accueillir le futur Europol, principalement Wiesbaden, Francfort, Rome, La Haye et Londres. Les membres de l'EPE ont visité les différents sites proposés. Pour autant, la décision a été prise sans lien avec des considérations techniques ou opérationnelles et a été l'objet d'un véritable « marchandage »⁵⁴² politique. En effet, le choix de la localisation du futur siège d'Europol s'est déroulé en même temps que celui de plusieurs autres agences et institutions communautaires, entre autres l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) et la Banque centrale européenne (BCE). La répartition simultanée de ces différents sièges a donc créé des jeux de pouvoir et d'équilibre entre les gouvernements nationaux, et cette question a été arbitrée au niveau des chefs d'État et de gouvernement⁵⁴³.

Dans ce contexte, les Pays-Bas ont opté pour une approche stratégique par rapport aux autres États membres, comme en ont témoigné plusieurs acteurs interrogés : « Les Néerlandais ont été très intelligents car il y avait trois sites candidats pour la BCE et quatre ou cinq pour Europol. Londres et Francfort voulaient avoir la BCE et les Néerlandais ont offert de se retirer de la BCE s'ils avaient Europol, la France n'était plus intéressée et l'Italie est arrivée trop tard

⁵⁴⁰ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 120.

⁵⁴¹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁵⁴² Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁵⁴³ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 220.

avec sa proposition »⁵⁴⁴. Cette volonté des Pays-Bas d'obtenir le siège d'Europol peut s'entendre selon un membre néerlandais de l'EPE du fait de rétributions symboliques attendues : « D'un côté, [mon gouvernement] croit en Europol en tant qu'organe de coopération, et d'un autre côté, cela lui offre un certain prestige, La Haye est une ville de justice criminelle et de police avec plusieurs institutions internationales [...] cela fait sens »⁵⁴⁵. De plus, cette proposition est présentée par un autre membre de l'EPE comme ancrée dans le contexte d'une quête d'équilibre entre les États membres sur le projet Europol : « Il y avait des préoccupations parce que l'Allemagne avait le leader, Jürgen Storbeck, la France avait le siège et il y avait des craintes qu'Europol soit trop centré sur l'Allemagne, d'autant plus qu'il y avait beaucoup d'Allemands dans l'EPE. Alors il y avait plusieurs petits États qui n'étaient pas certains de ce qu'Europol devrait faire »⁵⁴⁶.

Plusieurs objections ont toutefois émergé face à cette proposition néerlandaise. De prime abord, a été questionnée la pertinence d'attribuer le siège d'un organe de lutte contre le trafic de drogues à un État membre dont la politique en la matière est libérale et contestée⁵⁴⁷. De plus, la ville en elle-même ne semble pas avoir suscité un enthousiasme débordant au sein des membres de l'EPE dont « certains ont dit qu'il faisait trop froid, qu'il pleuvait trop »⁵⁴⁸ en comparaison au soleil italien. Enfin, les locaux mêmes proposés par les Pays-Bas sont lourds d'histoire, ayant successivement été un monastère, le ministère de la Justice néerlandais, le quartier général des Nazis durant l'occupation allemande, les locaux de la *Centrale Recherche Informatiedienst*, le département d'enquête criminelle néerlandais⁵⁴⁹. Pour autant, du fait des ressources et de la stratégie mobilisées par le gouvernement néerlandais la décision d'attribuer le siège d'Europol à La Haye est prise lors du Conseil européen de Bruxelles du 29 octobre 1993⁵⁵⁰. Le changement de locaux de Strasbourg à La Haye a lieu en janvier 1994.

En plus des débats sur le siège, l'absence d'accord prochain sur la convention Europol, qui devait dans un premier temps également encadrer le fonctionnement de l'UDE, a poussé à

⁵⁴⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁵⁴⁵ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

⁵⁴⁶ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁵⁴⁷ *Ibid.*

⁵⁴⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁵⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁵⁰ Décision des représentants des gouvernements des États membres réunis au niveau des chefs d'État ou de gouvernement relative à la fixation des sièges de certains organismes et services des Communautés européennes ainsi que d'Europol, JO C 323 du 30 novembre 1993.

une adaptation de la part des ministres de l'Intérieur et de la Justice. En effet, sans convention Europol, l'UDE n'aurait pas dû débiter ses activités. Or, le temps nécessaire pour que ce texte soit préparé et entre en vigueur a été perçu comme un risque pour la sécurité intérieure. Conformément au diagnostic porté par les membres de la communauté épistémique⁵⁵¹, la sécurité intérieure a été présentée comme menacée par la dimension « urgente »⁵⁵² du trafic de drogues et du blanchiment d'argent et de la criminalité organisée. Par conséquent, aux yeux d'un ancien membre de l'EPE, les ministres ont décidé qu'il était nécessaire que certains dispositifs et capacités d'action de l'UDE soient activés avant même que la convention soit finalisée :

Tout le monde savait que la convention nécessiterait du temps pour entrer en vigueur et être ratifiée et les ministres ne voulaient pas attendre pour qu'Europol puisse commencer son travail. Donc nous devions penser un système pour que l'UDE puisse réellement faire quelque chose de constructif et d'utile sur le court-terme le temps que la convention soit rédigée, transmise aux parlements nationaux et ratifiée. C'était une sorte de phase pré-convention et nous voulions véritablement ébaucher ce que l'UDE pourrait faire quand elle déménagerait dans ses locaux de La Haye⁵⁵³.

Un accord entre les ministres du groupe de Trevi, signé à Copenhague le 2 juin 1993, a finalement constitué la base légale de l'UDE. Celui-ci a été négocié principalement au niveau ministériel, avec un processus de consultation limité de l'EPE⁵⁵⁴. Ont été exclus de la préparation de cet accord également les institutions supranationales ainsi que les parlements nationaux. Cette confiscation du processus décisionnel a introduit un rôle central des gouvernements nationaux en charge de nommer le coordinateur de l'UDE et ses adjoints, d'envoyer du personnel, de financer l'UDE – les contributions nationales étant fixées à partir du produit national brut (PNB) de chaque État membre. Les seuls mécanismes de redevabilité prévus de l'UDE sont aussi entre les mains des ministres de l'Intérieur et/ou de la Justice des États membres : le coordinateur doit leur rendre des rapports généraux biannuels d'activités de l'UDE et répondre à toute demande d'information ou de rapport provenant uniquement de ces ministres. L'absence

⁵⁵¹ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », art. cit. ; M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, op. cit.

⁵⁵² Accord ministériel de Copenhague du 2 juin 1993, disponible sur <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch2.pdf> (consulté le 8 janvier 2018).

⁵⁵³ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁵⁵⁴ *Ibid.*

de contrôle de l'UDE au profit de la redevabilité⁵⁵⁵ semble s'inscrire dans l'idée de « gouvernance expérimentaliste » de l'UE, pensée de manière plus large par Charles Sabel et Jonathan Zeitlin⁵⁵⁶. Ces chercheurs englobent de la sorte les dynamiques récentes d'adaptabilité et de flexibilité de certains secteurs d'action publique. Celles-ci se traduiraient par l'octroi d'une place centrale et d'une marge de manœuvre importante aux échelons inférieurs au niveau politique. Ces derniers sont soumis à des objectifs généraux et en charge de produire de l'information. À cette fin, ils sont placés dans une situation d'interactions régulières avec les professionnels de la politique qu'ils informent uniquement de leur performance, sans être soumis à des mécanismes de contrôle.

Bien que cette tâche de ne soit pas clairement évoquée par l'accord de Copenhague, l'UDE se retrouve chargée de prendre le relais de l'EPE et d'aider à la préparation de la convention Europol sur laquelle aucun accord n'est encore possible. De la sorte, l'un des participants à l'EPE nous a expliqué que l'UDE « continuait à travailler sur des papiers et documents sur les structures et le travail, sur comment les choses allaient être durant la phase pré-conventionnelle »⁵⁵⁷. Cette mission doit alors être accomplie par les membres de l'organisation en parallèle de certaines activités opérationnelles et stratégiques. La réalisation de ces dernières est considérée par les personnes y travaillant comme une forme de diversification des *inputs* de la part de l'UDE dans le processus décisionnel relatif à la convention Europol : « L'UDE était la même chose que l'EPE. La première différence a été l'installation des premiers officiers de liaison de l'UDE, puis ils ont commencé leur travail en échangeant des données dans les cas pertinents, mais en même temps les idées étaient développées : les personnes étaient les mêmes, la vision et les tâches étaient les mêmes, mais le nom avait changé »⁵⁵⁸. Autrement dit, si la continuité par rapport à l'EPE est observable dans les tâches quotidiennes, elle l'est également dans la composition puisque M. Storbeck est devenu coordinateur de l'UDE et a amené à La Haye avec lui la plupart des membres de l'EPE – c'est le cas de tous les acteurs interrogés dans

⁵⁵⁵ M. Bovens, « Analysing and Assessing Accountability », art. cit. ; E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Wielders of Supranational Power », art. cit., p. 131 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852.

⁵⁵⁶ C. F. Sabel et J. Zeitlin, *Learning from Difference*, op. cit. ; C. F. Sabel et J. Zeitlin (eds.), *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford, Oxford University Press, 2010. Pour des exemples d'application au secteur JAI voir H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit. ; J. Pollak et P. Slominski, « Experimentalist but not Accountable Governance? », art. cit.

⁵⁵⁷ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁵⁵⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

le cadre de cette thèse⁵⁵⁹. Toutefois, une plus forte pression a été ressentie par les membres de l'UDE pour finaliser la convention Europol en raison du retard accumulé : « Les trois ou quatre derniers mois où j'étais à La Haye [en 1994] c'était stressant, ils devaient créer un texte car les blocs fondateurs avaient été posés durant l'EPE [...] il y avait encore beaucoup à faire du point de vue administratif »⁵⁶⁰.

La continuité entre l'EPE et l'UDE explique donc notre choix analytique de traiter dans la suite de cette sous-section de ces deux structures ensemble. Nous pensons que cette perspective nous permet de déterminer la construction progressive d'une identité propre de ces organisations par les leaders, au cœur d'une dynamique d'institutionnalisation interne⁵⁶¹.

A. 2. La construction progressive d'une identité organisationnelle

Le cadre analytique dressé dans l'introduction générale de cette thèse prévoit des interactions entre autonomie formelle et autonomie réelle, mais surtout de manière unidirectionnelle de la première sur la seconde⁵⁶². Ici, l'existence de structures préalables à Europol censées en préparer la base légale nous amène à nous demander si l'autonomie *de jure* d'Europol n'a pas été nourrie par l'autonomie *de facto* développée par l'EPE et l'UDE⁵⁶³. Conformément à la conception de l'autonomie d'une agence comme sa capacité à affirmer ses idées⁵⁶⁴, nous opérationnalisons l'autonomie réelle de ces structures serait traduite par l'adoption des solutions d'action publique qu'elles ont formulées à partir de leur expertise. Une étape préalable est la

⁵⁵⁹ Cette continuité explique ainsi notre choix de ne préciser que leur participation à l'EPE en note de bas de page pour présenter nos entretiens, dans un souci de confort de lecture.

⁵⁶⁰ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁵⁶¹ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, op. cit. ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit. ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit., p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, op. cit.

⁵⁶² D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 28 ; J. Tallberg, « Delegation to Supranational Institutions », art. cit. ; M. Thatcher et A. Stone Sweet, « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit., p. 12 ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », art. cit., p. 12 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 17. E.

⁵⁶³ Dans ce sens, nous nous intéressons donc plutôt aux rétroactions pensées par M. Groenleer de manière assez évasive (*The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 34-35).

⁵⁶⁴ G. A. Krause, « The Institutional Dynamics of Policy Administration », art. cit. ; P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », art. cit., p. 80 ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 14.

constitution des représentations dominantes des membres de l'EPE et de l'UDE, nous renvoyant au rôle des leaders⁵⁶⁵.

Il s'agit ici tout d'abord d'identifier ces leaders, leur trajectoire socio-professionnelle, leurs représentations sociales et leurs ressources. En effet, ces acteurs doivent disposer de certaines ressources leur permettant de modeler l'identité et la légitimité de l'agence, sans qu'une relation automatique n'existe entre les postes de direction et l'exercice d'un leadership. Ils doivent également proposer des solutions qui soient perçues comme uniques et innovantes allant dans le sens du renforcement de leur agence. Enfin, ils doivent être identifiés comme tels par les membres de l'agence et les publics de cette dernière⁵⁶⁶ (§1).

Puis, nous nous concentrons sur les pratiques des leaders à l'intérieur de leur organisation pour créer une cohésion interne, pensée comme « la force des liens entre des éléments individuels d'un système et le système comme un tout »⁵⁶⁷. D'une part, cette cohésion suppose un sentiment d'appartenance à un groupe spécial et une certaine loyauté du personnel à l'égard de l'EPE et de l'UDE. Celle-ci signifie que les individus font preuve d'enthousiasme et s'engagent durablement dans l'agence⁵⁶⁸. Plusieurs canaux peuvent être mobilisés à l'instar de la création d'une mission à accomplir, l'offre de rétributions symboliques et matérielles, le développement de moments de socialisation comme la célébration des succès de l'agence⁵⁶⁹. D'autre part, les leaders peuvent également œuvrer à ce que les membres partagent la même vision des objectifs, tâches et moyens pour les accomplir⁵⁷⁰. La cohésion permettrait ici l'émergence d'une vision commune quant aux objectifs et tâches de l'EPE et de l'UDE concernant la convention Europol et plus largement ce que doit être l'agence. À cette fin, le filtrage du personnel, sa formation et

⁵⁶⁵ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit., p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, op. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 75-77.

⁵⁶⁶ A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit., p. 24 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 62-80.

⁵⁶⁷ A. Boin, *Contrasts in Leadership: An Institutional Study of Two Prison Systems*, Delft, Eburon, 1998.

⁵⁶⁸ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 75-77.

⁵⁶⁹ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit., p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, op. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 75-77.

⁵⁷⁰ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 50-52.

les programmes d'intégration sont identifiés par la littérature existante comme un rôle essentiel⁵⁷¹ (§2).

A.2. §1. La structuration de l'EPE et de l'UDE par les leaders

L'identification des leaders est une tâche délicate dans le cadre de l'EPE et de l'UDE dans la mesure où il n'existe pas d'organigramme officiel et que les personnes rencontrées n'ont pas toujours souhaité donner le nom de leurs collègues, certains ne voulant pas être contactés. Si nous ne sommes donc pas en mesure de dresser la cartographie exacte des leaders et ne pouvons donner le nom de certains qui souhaitent demeurer anonymes, nous pouvons pour le moins observer certaines trajectoires socio-professionnelles, ressources et pratiques communes.

En analysant le fonctionnement de l'EPE et de l'UDE, il apparaît qu'un groupe restreint d'acteurs, moins d'une dizaine, s'est attelé à la réflexion stratégique sur la planification, les limites d'action du futur Europol ou les liens avec son environnement. Pour ce faire, ces acteurs ont joué un rôle central, que ce soit à l'intérieur de ces structures en organisant leur travail, en initiant de nouvelles pratiques ou à l'extérieur par la participation au groupe *ad hoc*, leurs interactions avec le niveau ministériel, les parlementaires etc. Notre conception de ces acteurs comme leaders tient à leur citation individuelle au fil des entretiens réalisés avec des individus ayant travaillé au sein de l'EPE ou de l'UDE ou de la littérature existante sur cette question.

Pour proposer des solutions d'action publique, ces acteurs ont pu mobiliser leur expertise technique transnationale acquise au fil de leur parcours professionnelle et de leur participation à plusieurs structures préexistantes de coopération européenne et internationale. Ils sont dès lors perçus comme disposant d'une connaissance fine de la criminalité internationale, mais également du fonctionnement et des problèmes rencontrés dans les différentes enceintes de coopération⁵⁷². L'importance de cette expertise est reconnue comme centrale dans leur nomination par les acteurs concernés : « Ils m'ont nommé du fait de ma connaissance du droit international et de mon expérience au sein des groupes de travail Trevi, du système Schengen ainsi que du groupe Pompidou, d'Interpol et de l'office des nations unies contre la drogue et le crime

⁵⁷¹ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.* ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, *op. cit.*, p. 287-293 ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 26-27 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 75-77.

⁵⁷² R. Woodward, « Establishing Europol », *art. cit.*, p. 15.

(ONUDC) »⁵⁷³. Cette expérience individuelle est pensée au fondement de la dynamique d'élaboration des documents et de discussion de l'EPE et de l'UDE : « L'EPE était internationale, avec des officiers de police de haut rang des États membres et nous développons ensemble des idées et souhaits sur ce qui devrait être fait, comment, en quoi cela était possible »⁵⁷⁴.

Cette expertise a dès lors justifié la nomination de Jürgen Storbeck, pensé comme « pré-figurateur d'Europol »⁵⁷⁵ ou le « père fondateur d'Europol qui a dû construire l'organisation à partir de rien »⁵⁷⁶ évoqué *supra*. C'est également le cas des deux directeurs adjoints de l'UDE – Willy Bruggeman et Georges Rauchs – qui disposent d'une très riche expérience en matière de coopération policière. Le premier a fait partie de l'UDE à partir de 1993 et a participé en tant que représentant belge aux enceintes de Trevi et de Schengen, ou encore à la préparation du TUE. Son rôle a été reconnu dans plusieurs entretiens qui l'ont présenté comme « un géant intellectuel des premiers jours »⁵⁷⁷ ou comme « bénéficiant d'un *background* opérationnel très fort qui n'hésitait jamais à prendre des responsabilités pour Europol »⁵⁷⁸. Le second a été chef de la police de la capitale Luxembourg et a notamment présidé l'association internationale de police dans les années 1980. Néanmoins, l'absence de mention de George Rauchs dans les entretiens réalisés nous amène à ne pas le considérer comme l'un des leaders d'Europol.

La valorisation de cette expertise technique transnationale est également centrale dans la nomination de certains acteurs qui ont joué un rôle décisif dans le processus décisionnel au sein de la direction. C'est le cas du chef de cabinet de Jürgen Storbeck qui a choisi de rejoindre le projet qu'il a conçu comme « une aventure et la suite directe du travail que je réalisais déjà au sein de la lutte contre le trafic de stupéfiants [...] j'étais déjà impliqué dans la coopération internationale et les discussions internationales pour réfléchir sur comment nous pouvons renforcer la coopération »⁵⁷⁹. Si nous ne pouvons pas donner son nom par souci d'anonymat, il est toutefois intéressant de constater que plusieurs acteurs ont souligné son rôle central par exemple dans l'organisation du point de vue interne : « Quand nous sommes allés à La Haye, il y avait de plus en plus d'officiers de liaison et de personnel [...] tout devait être canalisé et organisé pour que nous soyons en capacité de réaliser notre travail et c'est XX qui s'est occupé de toute

⁵⁷³ Réponses écrites d'un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2018.

⁵⁷⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

⁵⁷⁵ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

⁵⁷⁶ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

⁵⁷⁷ Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

⁵⁷⁸ Entretien avec un membre du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

⁵⁷⁹ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

la mise en place de la structure organisationnelle »⁵⁸⁰. Un acteur supplémentaire devant être mentionné est le chef du groupe de travail « *intelligence* » de l'EPE et de l'UDE qui a longtemps travaillé au sein de la *National Drugs Intelligence Unit* du Royaume-Uni. Cette expérience l'a conduit à participer à diverses enceintes de coopération policière, notamment au groupe *ad hoc* Europol avant de rejoindre l'EPE. Le chef de cabinet et le chef de ce groupe de travail ont été présentés comme « ayant toutes les idées, allant au groupe de travail *ad hoc* et en revenant en disant s'ils étaient d'accord ou non, s'il fallait modifier les documents »⁵⁸¹.

Un individu supplémentaire qui apparaît comme l'un des leaders, « un acteur très impliqué »⁵⁸² est l'un des assistants de la direction, Emanuele Marotta, que nous avons évoqué dans le chapitre 1. Il a dirigé la police italienne aux frontières avec la Suisse, puis l'Autriche de 1974 à 1987. Il a ensuite été directeur de la division des affaires internationales de la direction centrale du service de lutte contre le trafic de drogues de 1987 à 1994, faisant de lui le représentant de son État au sein du groupe Trevi, de Pompidou, des discussions Schengen, mais aussi auprès d'Interpol et de l'ONUUDC, avant d'être nommé officier de liaison italien au sein de l'UDE. En revanche, tous les acteurs proches de la direction ne sont pas inclus dans notre vision des leaders. C'est par exemple le cas de George Rauchs mentionné *supra*, mais aussi de David Valls-Russell, nommé assistant de direction en même temps qu'Emanuel Marotta et qui était commissaire du comté de Kent au Royaume-Uni. Le peu d'informations recueillies sur sa trajectoire socio-professionnelle nous conduit à penser une faible expertise technique transnationale⁵⁸³ qui nous amène à l'exclure des leaders initiaux dans la mesure où celle-ci est au fondement de la production de solutions d'action publique par ces acteurs.

Ces individus pensés comme des leaders présentent une expertise technique transnationale très proche, se connaissent déjà du fait de leur participation à de nombreuses réunions internationales. Cette socialisation et ces apprentissages ont favorisé leur partage d'un même récit de politique publique⁵⁸⁴, de logiques normatives et causales et des « sentiments d'avant-garde pour la lutte contre le crime international »⁵⁸⁵. Ils ont convergé sur la nécessité d'Europol

⁵⁸⁰ Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

⁵⁸¹ *Ibid.*

⁵⁸² Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

⁵⁸³ T. Bunyan, *The Europol Convention*, Nottingham, Russel Press, 1995, p. 4.

⁵⁸⁴ C. M. Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », art. cit.

⁵⁸⁵ H. Aden, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices : un système spécifique de *multi-level governance* », *Cultures & conflits*, 2002, 48, p. 2.

placée comme solution à l'ensemble des problèmes identifiés dans leur expérience en matière de coopération policière :

Nous avons vu la criminalité internationale organisée et le crime transfrontalier devenir de plus en plus forts [...] et il y avait un réel besoin de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée internationale du fait de cette internationalisation ou globalisation de la criminalité [...] L'un des principaux problèmes était l'échange d'informations et la communication entre les agences de police et les services de sécurité [...] Nous avons besoin d'une partie légale pour échanger et il y avait des considérations techniques [...] De nombreuses agences voulaient dépasser le vieux canal qu'est Interpol [...] Schengen n'a été mis en place qu'en 1995 et ne permet pas l'échange de toutes les informations [...] En plus, Interpol n'implique que les agences de police, pas de douane ou des polices frontalières [...] Europol a été intentionnellement créé comme une plateforme légale pour communiquer des informations sensibles de police de manière protégée [...] pour rassembler dans un quartier général des analystes qui parlent différentes langues [...] pour coordonner les opérations et enquêtes en direct par exemple [...] Il y avait des raisons professionnelles véritables de créer Europol⁵⁸⁶.

De même, aux yeux du chef de cabinet de Jürgen Storbeck, Europol apporte « une valeur ajoutée puisque l'échange d'informations entre policiers n'avait pas lieu ou juste de manière spécifique ou sur une base volontaire avec des règles de protection des données très compliquées. Donc notre première intention était de renforcer la coopération »⁵⁸⁷.

La croyance de ces leaders au projet d'Europol les a amenés à produire des solutions qu'ils ont eux-mêmes décrites comme uniques et innovantes et qu'ils ont perçues comme grandement valorisées par les autres acteurs peuplant leur environnement :

Le rôle de la direction d'Europol a été pivot dans le développement de la structure, à la fois concernant les savoir-faire communs et les principaux concepts menant à l'organisation actuelle. À cet égard, la philosophie d'ensemble et les propositions du directeur et de ses adjoints étaient très appréciées – dans la phase « pionnière » et dans celle post-convention – par les ministres et leurs délégués parce que leurs suggestions venaient de leur expérience directe sur le terrain⁵⁸⁸.

Ce point semble confirmé par certains chercheurs⁵⁸⁹ et des coupures de presse retranscrivant les discours d'acteurs politiques et policiers du début des années 1990 que nous n'avons pu interroger directement⁵⁹⁰. Ces acteurs ont également été perçus comme des leaders par les autres

⁵⁸⁶ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

⁵⁸⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

⁵⁸⁸ Réponses écrites d'un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2018.

⁵⁸⁹ D. Brown, *The European Union, Counter-terrorism and Police Co-operation, 1992-2007: Unsteady Foundations?*, Manchester, Manchester University Press, 2010.

⁵⁹⁰ « Crusader against crime », *Politico*, 12 avril 1996.

membres de l'EPE et de l'UDE. L'une des personnes interrogées a ainsi décrit ces individus comme « les champions de chaque gouvernement, des officiers supérieurs qui ont vraiment soutenu le développement d'Europol. Cela s'est avéré nécessaire car sans eux cela n'aurait pas pu fonctionner [...] Vous aviez besoin de ces gens, des points d'ancrage qui étaient des visionnaires dans cet univers »⁵⁹¹.

Ce noyau dur d'acteurs a évolué au fil des départs de certains, mais est resté globalement circonscrit à moins d'une dizaine d'acteurs durant l'EPE et l'UDE et la grande majorité d'entre eux a ensuite travaillé comme directeur, directeur adjoint ou membre de la direction d'Europol.

A.2. §2. L'émergence d'une cohésion interne

Le groupe de leaders a cherché à renforcer la cohésion interne⁵⁹² de l'EPE et de l'UDE. Celle-ci semble *a priori* d'autant plus nécessaire qu'au début de ces structures, le personnel a été mandaté par les États membres de manière discrétionnaire. Les leaders ne disposent d'aucune marge de manœuvre dans le choix des candidatures ni de filtrage possible, comme nous l'a expliqué un membre de la direction de l'EPE et de l'UDE : « Les États membres les présentaient et, au début, je ne pouvais pas dire non »⁵⁹³. En dépit de l'absence de réelle liberté initiale des leaders dans le choix du personnel, la très grande majorité de ce dernier, hors fonctions administratives, est issue des services de police.

Le rôle des professions a été grandement mis en lumière par la littérature sur les agences qui a démontré que l'existence d'une profession dominante au sein d'une agence tendait à renforcer sa cohésion. Une même trajectoire professionnelle favorise le partagerait de valeurs, de croyances, de standards et d'objectifs qui proviennent de la communauté professionnelle. Ainsi, cette profession permet que les nouveaux membres de l'agence assimilent très rapidement les pratiques et routines de l'organisation⁵⁹⁴.

⁵⁹¹ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

⁵⁹² A. Boin, *Contrasts in Leadership: An Institutional Study of Two Prison Systems*, Delft, Eburon, 1998.

⁵⁹³ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

⁵⁹⁴ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.* ; T. M. Moe, « An Assessment of the Positive Theory of « Congressional Dominance » », *Legislative Studies Quarterly*, 1987, 12, 4, p. 475-520 ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.*, p. 271 ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*

Si la profession policière à laquelle appartiennent tous les membres de l'EPE et de l'UDE a facilité les échanges internes, nous devons toutefois noter des formes d'expertise différentes. Certains de ces acteurs disposent en effet d'une expérience importante en matière de coopération policière et ont occupé des fonctions surtout stratégiques et non opérationnelles au sein de l'EPE et de l'UDE. C'est le cas d'un représentant néerlandais, membre de l'équipe de direction qui a travaillé à Interpol et dans le contre-terrorisme durant plus de 25 ans, a fréquenté les différents clubs de coopération internationale où il a rencontré de nombreux membres de la direction de l'EPE et de l'UDE : « Les idées venaient de ma propre expérience. C'est pour cela que nous étions des officiers supérieurs de police dans l'EPE avec beaucoup d'expérience »⁵⁹⁵. Les interactions fréquentes de ces acteurs, dotés d'une forte expertise technique transnationale, avec leur ministère national, leur présence de plus court terme et leur rôle surtout limité dans l'impulsion dans le processus décisionnel nous amènent à les penser comme des « intermédiaires »⁵⁹⁶ et non comme des leaders, en dépit de leur rôle central.

En revanche, d'autres membres de l'EPE et de l'UDE ont apporté des formes d'expertise policière différentes, non fondées sur leur connaissance de la coopération qui a pu poser problème d'ailleurs pour certains leaders : « Peu de ces acteurs avaient une approche internationale réelle des problèmes »⁵⁹⁷. La pluralité des tâches à accomplir a mené à la participation à l'EPE et à l'UDE d'individus travaillant au sein d'agences de police dans leur État membre, mais qui y ont un statut de personnel civil. Cela signifie qu'ils n'ont pas eu de formation policière initiale et ont commencé à travailler pour leur police respective en raison de leur expertise acquise dans leur trajectoire socio-professionnelle dans le monde civil. C'est le cas par exemple de la responsable de la communication de l'EPE, puis de l'UDE. Après avoir travaillé dans une entreprise américaine, elle a postulé pour faire partie des départements allemands de lutte antiterroriste, puis de lutte contre le trafic de stupéfiants grâce à sa maîtrise de plusieurs langues étrangères et par intérêt pour les enjeux de coopération internationale⁵⁹⁸. Dans ce sens également, les membres du groupe de travail « informatique » de l'EPE et de l'UDE disposent d'une expertise technique précise, en particulier liée à leur connaissance des aspects informatiques du travail policier. Cette expertise peut exister chez des policiers qui décident ensuite de se former sur les enjeux informatiques comme un membre des services informatiques du BKA qui était

⁵⁹⁵ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

⁵⁹⁶ A. Mégie, « The Origin of EU Authority in Criminal Matters », art. cit., p. 233.

⁵⁹⁷ Réponses écrites d'un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2018.

⁵⁹⁸ Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

en charge d'aspects de recherche technique⁵⁹⁹. Elle peut également provenir de membres de la société civile qui ensuite décident de travailler au sein des forces de police. En atteste un informaticien allemand qui, à la sortie de l'université, a trouvé très « motivant » de travailler au sein du département informatique du BKA et a ensuite candidaté pour faire partie de l'EPE⁶⁰⁰. Cette différence de trajectoire des acteurs issus de la société civile n'a pas empêché leur grande connaissance et leur familiarité au fonctionnement et aux attentes des services policiers. De plus, s'il peut paraître surprenant au sein des agences françaises de police, il l'est beaucoup moins dans d'autres États membres – « nous, en France, on ne forme presque que des policiers à l'analyse alors que d'autres pays prennent des gens qui sont analystes, c'est leur métier »⁶⁰¹. Du fait de cette expérience commune dans les services de police, les acteurs interrogés nous ont exposé n'avoir « jamais ressenti de différence de traitement entre le personnel civil et le personnel strictement policier »⁶⁰² au sein de l'EPE, puis de l'UDE. Cette représentation témoigne d'une forme de profession dominante et de l'adhésion du personnel à de mêmes standards professionnels⁶⁰³.

Les membres de l'EPE et l'UDE ont affiché un degré important de loyauté⁶⁰⁴, dont témoigne la continuité observée entre les deux organisations. La grande majorité du personnel de l'EPE a ensuite participé à l'UDE, acceptant également de déménager de Strasbourg à La Haye. Cette loyauté est, d'une part, fondée sur les choix personnels effectués par des individus de venir travailler à la mise en place du projet Europol auquel ils croient dans la mesure où les rétributions matérielles apparaissent très incertaines en termes de progression de carrière⁶⁰⁵. Plusieurs exemples attestent de cette motivation : « C'était très intéressant pour moi et c'était l'une des choses auxquelles je sentais que je voulais vraiment participer »⁶⁰⁶ ou encore « je trouvais plutôt excitant d'avoir une chance dans une équipe internationale »⁶⁰⁷.

⁵⁹⁹ Entretien avec un ancien membre du groupe « informatique » de l'EPE, mai 2017 (A).

⁶⁰⁰ Entretien avec un ancien membre du groupe « informatique » de l'EPE, mai 2017 (B).

⁶⁰¹ Entretien avec un *Business Manager* du service de renseignement financier d'Europol, novembre 2016.

⁶⁰² Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

⁶⁰³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*

⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 75-77.

⁶⁰⁵ Voir par exemple sur ce point le rapport d'Alex Türk, sénateur français qui en 1998 pointe du doigt des rémunérations insuffisantes, des problèmes d'avancement et de retour en France pour les policiers français occupant un poste à l'international (A. Türk, « Quand les policiers succèdent aux diplomates » à la Commission des lois du Sénat, 1998). D'ailleurs, l'un des membres de la direction nous a confié qu'il avait dû prendre « un congé sans solde » pour occuper son poste au sein de l'EPE et de l'UDE (entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016).

⁶⁰⁶ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (A), juillet 2017.

⁶⁰⁷ Entretien avec un ancien membre du groupe « informatique » de l'EPE, mai 2017.

Cette loyauté est, d'autre part, liée à certaines routines déployées par les leaders pour susciter un réel sentiment d'appartenance à l'organisation⁶⁰⁸. Celui-ci a été entretenu par la mise en place de nombreux évènements et activités destinés aux membres des structures et à leurs familles⁶⁰⁹ tels que des « clubs, réunions, évènements nationaux ou même un carnaval pour intégrer tout le monde et créer un esprit de coopération »⁶¹⁰. L'objectif de susciter une forte cohésion interne en dépassant les barrières nationales a été de ce fait très recherché par les leaders de ces structures. Il a été mis en œuvre par un certain nombre de formations⁶¹¹ en matière de « compréhension interculturelle, de ce que cela signifie d'être un expatrié etc. »⁶¹² ainsi que de pratiques et routines. Un membre de l'EPE et de l'UDE nous a expliqué à ce titre : « Si nous étions en train de parler en allemand, dès qu'une autre nationalité entrait dans la pièce nous commençons à parler en anglais car nous voulions que l'autre personne nous comprenne pour être très respectueux »⁶¹³. Un deuxième exemple de pratique est la très grande souplesse au sein de l'EPE et de l'UDE quant au processus décisionnel. Ce dernier est fondé sur des réunions quotidiennes et une concertation interne plutôt libre, facilitant les interactions :

Nous nous asseyions ensemble et discussions dès que quelqu'un avait préparé un document, et après en avoir discuté et décidé si nous changions quelque chose ou non à ce document, nous le donnions à M. Storbeck. C'était quelque chose de totalement différent de ce que nous connaissions dans la structure de nos administrations nationales. Une structure existait dans l'EPE, mais même avec le directeur, les choses étaient fluides⁶¹⁴.

Ces différentes stratégies semblent avoir porté leurs fruits dans la mesure où plusieurs acteurs ont attesté en ce sens d'un « super esprit d'équipe et d'ouverture [...] C'était extrêmement productif et nous avions une localisation excellente, des moyens modernes, c'était plutôt informel et je pense que nous aurions réalisé moins de choses si nous avions été insérés dans une institution et un plus grand ensemble »⁶¹⁵. La grande majorité des entretiens réalisés avec

⁶⁰⁸ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit., p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, op. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 75-77.

⁶⁰⁹ *Ibid.*

⁶¹⁰ Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

⁶¹¹ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit., p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, op. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 75-77.

⁶¹² Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

⁶¹³ *Ibid.*

⁶¹⁴ *Ibid.*

⁶¹⁵ Entretien avec un ancien membre du groupe « informatique » de l'EPE (B), mai 2017.

ces acteurs laisse percevoir une forme de fierté quant au travail accompli par l'EPE ou l'UDE : « Vous n'auriez pas pu démarrer Europol sans les étapes préalables de l'EPE et de l'UDE, vous deviez les établir avant, elles sont des blocs fondateurs »⁶¹⁶, ou encore « nous avons travaillé sur certaines réussites et le début de relations de confiance »⁶¹⁷. L'ensemble de ces éléments témoigne donc de la loyauté croissante du personnel de ces deux structures qui a mené à un important engagement individuel en faveur de la réussite du projet⁶¹⁸.

Par conséquent, les membres de l'EPE et de l'UDE se sont perçus comme investis d'une mission essentielle : celle de concrétiser et maximiser l'idée d'Europol, conçu comme essentiel pour lutter contre l'internationalisation de la criminalité. Ce cadre cognitif est clairement décelable chez les acteurs grandement familiers à la coopération policière, pas uniquement les leaders. C'est le cas du représentant néerlandais mentionné *supra* qui considère qu'Europol a été créé car « il est impossible de lutter contre de tels mouvements, comme les mouvements terroristes, sans coopération transfrontalière [...] Je connaissais la valeur du travail transfrontalier. Les criminels bougent tout le temps, ils franchissent des frontières et si la police ne peut pas faire de même alors vous vous faites distancer et vous n'attraperez jamais les gros poissons »⁶¹⁹. Europol a dès lors été présenté par cette personne comme permettant d'apporter une plus-value par les échanges intensifiés entre policiers : « Si je suis des Pays-Bas et que vous venez de France et si je n'ai pas confiance en vous, je ne vous donne pas d'information parce que je pense que vous allez mettre en danger ma source. Dans Europol, vous aviez un collègue français, un collègue allemand, un collègue néerlandais qui apprennent à se connaître. C'est quelque chose de très important »⁶²⁰. Cette vision est également traduite par d'autres acteurs qui disposent d'expertise technique autre et non liés à leur expérience de la coopération policière et qui se sont portés volontaires pour participer à ces structures : « Europol apportait une réelle valeur ajoutée, répondait à de réels besoins ressentis par les policiers sur le terrain »⁶²¹ ou encore « il y avait tellement de trafic de drogues entre les États [...] je crois qu'Europol était une nécessité [...] ressentie comme une urgence personnelle par les policiers pour combattre ce trafic »⁶²².

⁶¹⁶ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁶¹⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

⁶¹⁸ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 75-77.

⁶¹⁹ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

⁶²⁰ *Ibid.*

⁶²¹ Entretien avec un ancien membre du groupe « informatique » de l'EPE, mai 2017.

⁶²² Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

Ce discours a été traduit par les interactions internes, la mise en place des routines et pratiques précédemment évoquées qui amènent ces acteurs à se percevoir comme des entrepreneurs politiques, sentiment encore renforcé chez les leaders :

C'était le rôle de l'EPE de toujours proposer une ambition et des idées sur comment nous voulons transformer cette ambition en pratique [...] C'était un rôle de persuasion parce que nous étions censés être les professionnels du domaine criminel et avoir des idées concrètes sur comment nous pouvions ou devions travailler ensemble et simplement convaincre les politiques que c'était la meilleure façon de le faire, cela a toujours été notre rôle de convaincre les autres⁶²³.

Cette convergence ne doit pas pour autant être surestimée et invite à saisir les frictions au sein de l'EPE et de l'UDE, mais aussi plus largement dans le processus de négociation de la convention Europol.

A. 3. Des négociations sous tensions de la convention Europol

La valorisation de l'expertise technique au sein de l'EPE et de l'UDE, aussi diverse soit-elle, ne doit pas nous amener à occulter la politisation⁶²⁴ de la sécurité intérieure et de la convention Europol. En d'autres termes, considérer la création de ces strates techniques ne doit pas nous conduire à les penser comme complètement imperméables aux professionnels de la politique. Ces derniers peuvent influencer la construction des positions nationales portées par les représentants et dans les instructions données⁶²⁵ et ce d'autant plus que les ministres de l'Intérieur et de la Justice sont en charge d'approuver par la suite les décisions prises aux niveaux inférieurs⁶²⁶. Nous avons déjà observé celles-ci précédemment lors du développement de la coopération policière internationale ou de la CIG en charge de préparer le traité de Maastricht. Toutefois, ce clivage entre politique et technique, surtout mis en lumière par les acteurs interrogés, ne doit pas masquer à son tour les tensions entre des acteurs dont la socialisation primaire reste effectuée au niveau national. Celles-ci pourraient dans ce sens même se manifester au sein des arènes techniques, comme l'ont révélé les divisions de la communauté épistémique⁶²⁷ sur

⁶²³ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

⁶²⁴ P. Braud, *Sociologie politique*, op. cit. ; Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », art. cit.

⁶²⁵ H. Kassim, « The National Co-ordination of EU Policy », art. cit.

⁶²⁶ A. Smith, J. de Maillard et È. Fouilleux, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? » dans C. Lequesne et Y. Surel (eds.), *L'intégration européenne : entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 143-183.

⁶²⁷ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

les aspects secondaires de leurs croyances⁶²⁸ étudiées dans le chapitre 1. Ces deux registres de divergences sont intrinsèquement imbriqués au sein des arènes dominées par les acteurs détenteurs d'une expertise technique. Nous supposons que cette situation est liée à l'ambiguïté et aux tensions qui affectent les représentants nationaux entre leur allégeance nationale et européenne⁶²⁹, entre leur participation au nom de leur propre expertise et les instructions qui leur sont imposées⁶³⁰ (§1). Les frictions au sein des arènes politiques sont *a priori* encore plus fortes dans la mesure où la polarisation des positions nationales est plus marquée⁶³¹, en particulier dans un secteur régalién d'action publique (§2). Si nous donnons des exemples plus concrets de ces éléments dans la sous-section suivante, nous tâchons ici de mettre en lumière certaines dynamiques générales.

A.3. §1. *Un clivage dominant politique v. technique ?*

Les membres de l'EPE et de l'UDE interrogés dans cette thèse sur les difficultés rencontrées dans la préparation de la convention Europol ont pointé du doigt l'importance des acteurs et enjeux « politiques ». Cette politisation a dès lors été présentée par ces acteurs comme nuisant à la construction d'un consensus qui serait bien plus facile entre les professionnels de la sécurité et qui serait remis en cause dès que ces derniers se voient privés de leur liberté d'action. Cette situation semble renvoyer au processus de construction des positions nationales⁶³² et de représentation nationale. Deux modèles de cette dernière sont mis en lumière par Jarle Trondal et Frode Veggeland. Dans le modèle libéral, les représentants nationaux peuvent être pensés comme jouant le rôle d'expert et bénéficiant d'une neutralité politique. Ils disposent d'une autonomie forte liée à l'importante confiance placée en eux par les professionnels de la politique.

⁶²⁸ P. A. Hall et R. C. R. Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », art. cit.

⁶²⁹ J. Trondal et F. Veggeland, « Access, Voice and Loyalty », art. cit. ; J. Beyers et J. Trondal, « How Nation-States « Hit » Europe », art. cit.

⁶³⁰ A. Smith, J. de Maillard et È. Fouilleux, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », art. cit.

⁶³¹ Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », art. cit.

⁶³² Voir par exemple la comparaison sur ce point entre les modèles français et britannique développée par Jacques de Maillard et Andy Smith (« La fabrication des positions nationales dans l'Union européenne, la France, le Royaume Uni et la sécurité intérieure », *Revue internationale de politique comparée*, 2010, 17, 2, p. 207-223), ensuite revisitée avec l'aide de Josselin Dravigny (« Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national : le modèle français revisité », *Revue française d'administration publique*, 2016, 158, 2, p. 405-417). De manière encore plus large sur les processus distincts de coordination des positions de chaque État membre voir H. Kassim, B. G. Peters et V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy*, op. cit.

En revanche, dans le modèle impératif, les acteurs agissent à partir d'instructions claires, définies par les professionnels de la politique envers lesquels ils doivent faire preuve de loyauté⁶³³. Plutôt que de penser ces rôles définis à l'avance, Jan Beyers démontre que la délimitation de la capacité d'action des représentants nationaux dépend surtout de la configuration institutionnelle du processus et des acteurs jouant le rôle de représentant national. Ce chercheur souligne que les acteurs issus de structures non spécialisées et verticales, des ministères sectoriels et des systèmes fédéraux sont plus à même de jouer un rôle plus supranational et moins de défense d'une position nationale figée⁶³⁴. Cette analyse permet dès lors de comprendre les incompréhensions internes soulevées par plusieurs membres de l'EPE et de l'UDE que nous avons interrogés. Si tous les représentants au sein de ces structures ont dû se référer à leur ministère national pour rapporter ce qu'ils faisaient et tenir leur ministre informé, certains acteurs ont ainsi mis en lumière les difficiles dialogues avec d'autres membres de l'EPE et de l'UDE qui devaient respecter des instructions très précises⁶³⁵.

Or, ce dernier cas a été présenté comme particulièrement problématique et comme source de tensions au sein même de l'EPE et de l'UDE, mais également au niveau du groupe *ad hoc*. En effet, les policiers interrogés sur la création d'Europol ont quasiment tous dénoncé la résistance du niveau « politique » à leurs idées. Celle-ci a d'ores et déjà été ressentie par rapport au groupe *ad hoc* Europol en raison de sa composition. Les participants à ce dernier ont été en grande majorité des policiers ou des douaniers selon les organisations nationales en matière de lutte contre le trafic de drogues. Les praticiens présents dans ce groupe *ad hoc* sont souvent déjà familiers des enjeux de coopération européenne et internationale. Plus précisément, ils sont généralement issus de l'élite programmatique préalablement identifiée puisque cette enceinte provient du groupe Trevi. Les discussions avec ces acteurs ont été perçues comme une véritable forme de « coopération »⁶³⁶ par les membres de l'EPE et de l'UDE du fait d'un partage de certaines représentations, notamment du récit de politiques publiques autour de la mobilité humaine⁶³⁷. Néanmoins, la présence de certains juristes à ce groupe *ad hoc* a été présentée par les

⁶³³ J. Trondal et F. Veggeland, « Access, Voice and Loyalty. The Representation of Domestic Civil Servants in EU Committees », *Journal of European Public Policy*, 2003, 10, 1, p. 59-77.

⁶³⁴ J. Beyers et J. Trondal, « How Nation-States « Hit » Europe – Ambiguity and Representation in the European Union », *European Integration Online Papers*, 2003, 7, 5.

⁶³⁵ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017 ; entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

⁶³⁶ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁶³⁷ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *art. cit.* ; M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, *op. cit.*

acteurs interrogés comme source d'une plus grande incompréhension et comme favorisant le strict suivi des instructions politiques au détriment d'échanges fondés sur l'expertise policière commune⁶³⁸. De même, le statut d'observateur d'un membre d'une institution politique comme la Commission européenne, bien que dénué de droit de vote, a été décrit par ces acteurs comme une forme de politisation compliquant grandement le travail engagé par l'EPE et l'UDE⁶³⁹. Ces éléments ont dès lors créé l'impression suivante chez ces acteurs : « Il était évident dès que vous vous asseyiez dans le groupe *ad hoc* qu'il n'y avait pas de direction claire, de consensus clair entre les États sur ce qu'Europol pourrait être »⁶⁴⁰.

Ces tensions entre les professionnels de la sécurité et ceux de la politique quant à Europol ont été présentées comme exacerbées au niveau des rencontres ministérielles où ce ne sont plus des praticiens qui siègent : « Pour les policiers, il avait toujours été clair qu'il fallait renforcer la coopération, il existait des différences sur comment le faire, mais nous étions globalement sur les mêmes rails. Le plus difficile était de trouver les bonnes idées à mettre en place au niveau ministériel, c'était notre tâche de persuasion »⁶⁴¹ ou encore « nous n'avons ressenti des difficultés qu'au niveau ministériel qui disaient non, pas aussi loin etc. »⁶⁴². Cette diversification des participants est dès lors mise en exergue comme nuisant au consensus possible entre des acteurs partageant une même expertise technique : « Menés par leurs propres problèmes nationaux en matière de drogue et de criminalité organisée, [les ministres] n'étaient pas toujours capables d'écouter même s'ils en manifestaient la volonté »⁶⁴³. Par conséquent, une forme de lassitude a émergé chez certains membres de l'EPE et de l'UDE face aux nombreuses barrières ressenties dans le cadre de ces négociations : « Je crois que cela a pris trop longtemps à être mis en place et c'était dû aux divergences politiques car les acteurs mettaient trop de temps à se mettre d'accord, mais c'est la politique »⁶⁴⁴. De même, un acteur nous expliquait que la difficulté majeure rencontrée par l'EPE et l'UDE était d'« attendre les décisions politiques, ce qui était très contraignant. Le principal obstacle était la connexion entre les besoins policiers et le point de vue des politiciens, source de ralentissement. Il y avait des besoins clairement définis par la police, mais les politiciens pensaient à l'argent etc., donc nous devons attendre des mois

⁶³⁸ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 218.

⁶³⁹ R. Woodward, « Establishing Europol », *art. cit.*, p. 14.

⁶⁴⁰ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁶⁴¹ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

⁶⁴² *Ibid.*

⁶⁴³ *Ibid.*

⁶⁴⁴ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

pour la prochaine réunion et des décisions »⁶⁴⁵. Il est d'ailleurs intéressant de noter que cette même personne a ensuite décidé de ne pas participer à Europol à cause de son expérience au sein de l'EPE et de l'UDE : « Il y avait trop de politique [...] au début vous avez plein d'idées et ensuite les politiciens arrivent et ralentissent le processus »⁶⁴⁶.

A.3. §2. Des luttes multidimensionnelles

Les frictions internes aux arènes techniques ne peuvent pas être résumées au poids du politique. En effet, l'existence d'une profession dominante ne gomme pas les possibles différences liées au milieu national et culturel d'origine de ces membres⁶⁴⁷ et qui ont été généralement moins mises en lumière par la majorité des acteurs rencontrés. Ces derniers ont ainsi témoigné qu'« il n'y avait aucune divergence au niveau policier »⁶⁴⁸ ou « je ne me souviens pas de points de controverse où les gens se battaient, nous étions très proches, je ne crois pas qu'au niveau de l'équipe nous avons réellement de débat entre les policiers »⁶⁴⁹.

Pourtant, d'autres acteurs ont certifié de divergences perceptibles sur les modalités concrètes de mise en place et de fonctionnement d'Europol entre les membres de l'EPE et de l'UDE : « Il y avait beaucoup de différences dans la structure car les policiers venaient de différents États, de différentes cultures »⁶⁵⁰. Cette tension entre les États membres est demeurée prégnante, en dépit des dynamiques de socialisation et d'apprentissage, en raison du poids de

⁶⁴⁵ Entretien avec un ancien membre du groupe « informatique » de l'EPE (A), mai 2017.

⁶⁴⁶ *Ibid.*

⁶⁴⁷ Cette observation s'inscrit dans ce sens dans une littérature plus large qui s'intéresse à l'europanisation et à la socialisation des représentants nationaux et à la transformation de leurs représentations nationales lorsqu'ils participent à des enceintes de négociation européennes. Pour autant, ces chercheurs tendent à montrer comment s'articulent en réalité étroitement ces cadres cognitifs avec leur identité nationale et professionnelle d'origine dans une forme nouvelle d'allégeance duelle (cf. entre autres J. Beyers, « How Supranational is Supranationalism? National and European Socialisation of Negotiators in the Council of Ministers », *Acta Politica*, 1998, 33, 4, p. 378-408 ; M. Egeberg, « Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making », *Journal of European Public Policy*, 1999, 6, 3, p. 456-474 ; J. Trondal, *Why Europeanisation Happens - The Transformative Power of EU Committees*, ARENA Working Paper Series WP 02/03, Oslo, ARENA Centre for European Studies, 2002 ; J. Beyers et J. Trondal, « How Nation-States « Hit » Europe », art. cit. ; J. Lewis, « The Janus Face of Bruxelles: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, 2005, 59, 04, p. 937-971 ; J. Trondal, *An Emergent European Executive Order*, New York, Oxford University Press, 2010).

⁶⁴⁸ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁶⁴⁹ Entretien avec un ancien membre du groupe informatique de l'EPE (B).

⁶⁵⁰ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

la socialisation primaire nationale, de la rigidité des organisations nationales des forces de sécurité et des pratiques existantes⁶⁵¹. Cette absence d'homogénéité totale n'est pas pensée par la littérature comme contradictoire avec la création d'une cohésion interne de l'agence. Cette cohésion ne suppose pas un changement total de l'identification et de l'allégeance des individus, mais plutôt une forme de compatibilité et de juxtaposition entre différentes identités⁶⁵². Pour autant, ces divergences peuvent mener à des tensions et à des incompréhensions internes.

La création d'une telle frontière entre politique et technique masque en outre le soutien important de certains professionnels de la politique aux idées développées par les membres de l'EPE et de l'UDE, y compris celles en faveur d'une autonomie plus poussée.

La perception par les membres de l'EPE et de l'UDE d'un blocage et d'une résistance de la part des professionnels de la politique nous semble dès lors liée à plusieurs éléments. Premièrement, la participation de ces acteurs implique de nouveaux *inputs* dans le processus décisionnel, étrangers au travail de police. Ceux-ci ne sont pas uniquement liés au niveau opérationnel mais sont en lien avec des enjeux plus macro tels que la construction européenne. Deuxièmement, les ministres de l'Intérieur et de la Justice ont moins l'habitude d'être en relation avec leurs homologues du fait de du caractère récent de l'intégration de la coopération policière européenne, ce qui a pu donner naissance à des positions plus tranchées et difficiles à concilier⁶⁵³. Ainsi, plus qu'une stricte opposition entre les arènes techniques et politiques, il nous semble davantage pertinent de considérer des divisions plus fortes au niveau politique entre les gouvernements des États membres compliquant le processus décisionnel du fait de l'unanimité requise.

Dès lors, une convergence entre les professionnels de la sécurité et de la politique de chaque État membre est possible. Elle est d'ailleurs reflétée par la succession de propositions

⁶⁵¹ Voir par exemple H. Aden, « Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe », art. cit. ; J. de Maillard et A. Smith, « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : adaptations, concurrences et ancrages nationaux », *Politique européenne*, 2007, 23, 3, p. 17-35.

⁶⁵² S. E. Zabusky, *Launching Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1995 ; M. Egeberg, « Organising Institutional Autonomy in a Political Context: Enduring Tensions in the European Commission's Development », ARENA Working Paper Series WP 02/04, Oslo, ARENA Centre for European Studies, 2004 ; J. Trondal, M. Marcussen et F. Veggeland, « Re-discovering International Executive Institutions », *Comparative European Politics*, 3, p. 232-258 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 52.

⁶⁵³ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 217-224 ; M. Den Boer et W. Bruggeman, « Shifting Gear », art. cit. p. 79. Ce constat est également dressé de manière plus générale dans la littérature sur le Conseil des ministres qui tend à mettre en lumière des dynamiques différentes de socialisation et d'interactions selon les niveaux du Conseil étudiés (cf. par exemple O. Elgström et C. Jönsson, « Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-Solving? », *Journal of European Public Policy*, 2000, 7, 5, p. 684-704).

préparées dans chaque forum de communauté de politique publique, reposant sur un processus de coordination des positions nationales propre à chaque État, mais dont les professionnels de la sécurité ne peuvent pas être pensés comme exclus⁶⁵⁴. Dans ce sens, un premier projet a été déposé par le Royaume-Uni le 8 novembre 1993 et soutenu par la France car il reprend l'idée d'une structure clairement intergouvernementale aux pouvoirs restreints conformément à leur « ambition politique » moindre à l'égard de l'UE⁶⁵⁵. Puis, un deuxième texte a été mis sur la table des négociations à la suite d'une initiative entre les présidences consécutives belges et grecques du 14 juin 1994. Celui-ci a accentué les capacités d'action et l'indépendance d'Europol par rapport aux États membres pour l'intégrer davantage dans le cadre institutionnel communautaire⁶⁵⁶. Cette position prend là encore sens en considérant notamment l'orientation favorable de longue date des professionnels de la politique belges à la supranationalisation de l'UE, à leur position « pro-fédéraliste »⁶⁵⁷.

Alors que les négociations ont débuté sur ce dernier texte, la présidence allemande du deuxième semestre de 1994, qui a érigé la finalisation de la convention Europol comme une priorité, propose un nouveau texte. Elle refuse de travailler à partir du texte qui est en cours de travail depuis plusieurs mois. Le projet allemand renforce les prérogatives des institutions supranationales, ce qui fait écho avec l'ambition européenne forte des professionnels de la politique allemands⁶⁵⁸. En outre, du point de vue opérationnel, ce projet décuple le potentiel technologique d'Europol et offre l'idée d'un système centralisé, conformément aux idées développées par le BKA dès les années 1970⁶⁵⁹. Si la présidence allemande a réussi à trouver un accord sur certains points, elle n'est pas parvenue à trouver un compromis final. Par conséquent, les négociations se sont prolongées sous la présidence française du premier semestre de l'année 1995. Bien que la France se soit montrée critique de la volonté allemande d'intégrer Europol dans le cadre communautaire, François Mitterrand s'est engagé à poursuivre l'action entreprise par la présidence allemande afin d'éviter tout revirement entier de bord à chaque présidence⁶⁶⁰.

⁶⁵⁴ J. de Maillard et A. Smith, « La fabrication des positions nationales dans l'Union européenne, la France, le Royaume Uni et la sécurité intérieure », art. cit. ; J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit. ; H. Kassim, B. G. Peters et V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy*, op. cit.

⁶⁵⁵ H. Kassim, « The National Co-ordination of EU Policy », art. cit., p. 250.

⁶⁵⁶ M. Sabatier, *La coopération policière européenne*, op. cit., p. 363.

⁶⁵⁷ B. Kerremans, « Belgium » dans H. Kassim, B. G. Peters et V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2000, p. 182.

⁶⁵⁸ H. Kassim, « The National Co-ordination of EU Policy », art. cit., p. 250.

⁶⁵⁹ R. Woodward, « Establishing Europol », art. cit., p. 13.

⁶⁶⁰ M. Sabatier, *La coopération policière européenne*, op. cit., p. 367.

Ce dernier élément à la limite de la contre-intuition illustre la saillance politique du projet Europol dans un contexte de sentiment d'insécurité croissant⁶⁶¹.

B. L'autonomie réelle évaluée au prisme de la convention Europol

Nous nous intéressons à présent à l'autonomie réelle de l'EPE et de l'UDE au cours des négociations de la convention Europol. Créées pour offrir des solutions d'action publique concrètes fondées sur l'expertise technique diverse de leurs membres, ces structures peuvent être pensées comme autonomes *de facto* si elles réussissent à modifier les représentations sociales des acteurs peuplant leur environnement⁶⁶². À ce titre, l'adoption des visions de l'autonomie opérationnelle formelle d'Europol des leaders et des membres de ces organisations dans le texte final de la convention Europol traduirait l'acceptation de leur autorité sur leur terrain d'activités. Pour tester cela, nous nous intéressons à deux dimensions opérationnelles d'Europol qui sont très vagues dans le TUE : ses tâches (1) et son mandat (2). Nous les analysons successivement en étudiant à chaque fois premièrement les représentations sociales du réel souhaité qui dominant parmi les membres de l'EPE et de l'UDE. Nous accordons une place particulière aux divergences potentielles de ces derniers, qu'elles soient liées à leur socialisation primaire nationale ou aux instructions politiques dans leur travail quotidien. Nous tâchons deuxièmement de déterminer si les idées dégagées par ces structures ont été acceptées et entérinées dans la convention Europol ou si elles ont été remaniées voire rejetées.

B. 1. Un rôle central dans la définition des tâches d'Europol

Le projet de FBI européen d'Helmut Kohl semble bel et bien enterré par le TUE qui évoque Europol en tant que système d'échange d'informations, ce qui tend à se rapprocher de la formulation initiale de l'UERS. Toutefois, la formulation restreinte et vague de cette législation primaire doit être précisée dans la convention Europol. Nous pensons dès lors que les négociations de cette dernière pourraient représenter une opportunité politique pour les acteurs

⁶⁶¹ M. Anderson (ed.), *Policing the European Union*, op. cit., p. 14 ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; L. Mucchielli, *Violences et insécurité*, op. cit. ; L. Mucchielli et P. Robert (eds.), *Crime et sécurité*, op. cit. ; J. de Maillard, « Les politiques de sécurité », art. cit., p. 57.

⁶⁶² G. A. Krause, « The Institutional Dynamics of Policy Administration », art. cit. ; P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », art. cit., p. 80 ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 14.

défenseurs d'une agence dotée de tâches plus larges. Ces derniers n'ont pas obtenu satisfaction lors des négociations du TUE et pourraient chercher à affirmer leur vision face à ceux défendant une vision plus minimaliste, y compris au sein de l'EPE (§1). La définition des tâches d'Europol doit également être accompagnée de la conception des outils nécessaires pour les accomplir. Les discussions sur ce point semblent *a priori* s'inscrire dans un registre moindre de politisation et pourraient favoriser l'acceptation des idées formulées à partir de l'expertise technique des membres de l'EPE et de l'UDE (§2)

B.1. §1. Une définition sous contraintes

La délimitation des tâches d'Europol a été l'objet d'un débat important au sein de l'EPE avant même que la base légale de l'UDE soit rédigée, suscitant des questions sur les prérogatives opérationnelles qui seraient confiées à la future UDE et plus largement à Europol. Une tension structurante a porté sur les pouvoirs exécutifs dont pourraient disposer des agents d'Europol, c'est-à-dire leur droit de porter une arme, de procéder à des fouilles, des saisies, des interrogatoires, autant d'éléments qui témoigneraient de tâches extensives de l'agence. Conformément à notre observation précédente, sur ce point, le clivage dominant a été entre les États membres et moins entre les professionnels de la sécurité et ceux de la politique. En effet, l'idée que les agents d'Europol se voient confier des pouvoirs exécutifs a suscité une nouvelle levée de boucliers lors des négociations de la convention de la part de certaines délégations nationales. Aux yeux de ces dernières, il est impensable qu'une organisation qui ne soit pas strictement nationale accomplisse des actions de police sur le territoire domestique. Cette situation est perçue comme une renonciation à la prérogative régaliennne que représente la police. Pour ces États, Europol ne peut donc que jouer le rôle de soutien des services de police nationaux, doit être dans l'incapacité d'exercer la moindre contrainte sur ces derniers et être privé de pouvoirs exécutifs. Cette opposition a été notamment visible de la part du Danemark, de la France ou encore du Royaume-Uni qui ont une vision plus restrictive de la souveraineté nationale⁶⁶³ comme nous l'explique un ancien membre britannique de l'EPE :

Le Royaume-Uni a toujours soutenu la création d'Europol, mais il ne voulait pas d'un Europol opérationnel d'une quelconque manière. Vous n'auriez jamais pu vendre au public britannique la situation où un policier allemand vient dans les rues de Londres pour arrêter des gens, ce n'était pas possible. Mais vous pouviez

⁶⁶³ H. Kassim, « The National Co-ordination of EU Policy », art. cit., p. 250.

*avoir des policiers allemands transmettant l'information à des policiers britanniques qui arrêtent des gens pour l'Allemagne, c'était acceptable. Je crois que la position britannique était très ferme sur cela, même s'ils étaient des soutiens forts d'Europol*⁶⁶⁴.

Cette limite majeure des tâches d'Europol a été rapidement acceptée par les leaders de l'EPE et correspond à celle fixée à l'UERS : « Je faisais très attention, je voulais qu'il y ait une partie opérationnelle d'Europol, mais sans aucun pouvoir indépendant d'arrestation ou de fouille parce que cela n'était pas possible sans droit pénal ou procédures pénales communes »⁶⁶⁵. Pour autant, d'importantes discussions ont eu lieu au sein de ces structures dans la mesure où il restait encore à déterminer les missions plus précises d'Europol. L'idée qu'Europol ne soit pas qu'une simple plateforme d'échange d'informations a été soutenue par certains États membres, notamment les Pays-Bas et l'Allemagne⁶⁶⁶. Par conséquent, une forme de scission interne a été ressentie entre les États membres, y compris au sein de l'EPE : « Dans l'EPE, l'idée d'Europol n'était pas vraiment claire. Je voulais avoir une plus grande part d'enquête, un travail plus opérationnel tandis que d'autres étaient chargés par leur État membre de refuser tout rôle opérationnel pour qu'Europol soit plutôt une structure pour s'asseoir ensemble, une sorte de centre de communication »⁶⁶⁷. De même, un autre acteur a attesté que « certains États voulaient un Europol minimaliste juste pour échanger entre les États membres et d'autres voulaient qu'il soit plus puissant »⁶⁶⁸. La quête d'un compromis entre les délégations nationales a mené à la dilution des propositions ambitieuses et à la conception d'un rôle davantage restreint d'Europol :

*Du fait des différences, certains ont réalisé qu'Europol ne pourrait être qu'une unité échangeant des données, qu'il ne pourrait pas avoir de capacité de police. Il y avait un consensus sur le fait qu'il fallait un consensus, que nous avons besoin de quelque chose qui soit acceptable pour tous les États membres, les négociations visaient à trouver un dénominateur commun et nous devons nous concentrer sur ce qui était possible [...] alors je crois que tout le monde a accepté qu'il ne pouvait pas être opérationnel, mais ne pouvait avoir qu'un rôle de renseignement*⁶⁶⁹.

Même en considérant un rôle uniquement centré sur l'information, de nombreux points devaient être réglés par les leaders de l'EPE quant aux tâches d'Europol. Croyant en la nécessité

⁶⁶⁴ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁶⁶⁵ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁶⁶⁶ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 224.

⁶⁶⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁶⁶⁸ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁶⁶⁹ *Ibid.*

de cette agence, ces acteurs ont eu pour objectif qu'elle ne demeure pas une coquille politique vide et qu'elle dispose d'une forme d'autonomie fondée sur ses *outputs*, ses résultats : « Il y avait juste l'idée de créer une structure de police européenne et avec un accent sur l'échange d'informations, mais pour le reste c'était un papier vide »⁶⁷⁰. L'expérience policière et l'expertise technique de la coopération policière des leaders de l'EPE se sont révélées essentielles pour identifier les difficultés liées à la coopération policière et les besoins des policiers nationaux.

Deux activités principales de la future organisation sont dès lors déjà mises en lumière par les ces acteurs : la facilitation de l'échange d'informations et l'analyse. La première est liée aux pratiques des policiers et à leurs besoins, déjà évoqués dans le chapitre 1. En revanche, la seconde ne semble pas être clairement prévue par le TUE. Les membres de l'EPE ont insisté sur la plus-value que représenterait pour les enquêtes de police des États membres la réalisation d'analyses opérationnelles et stratégiques : « L'analyse avait été pensée, mais nous ne pensions pas qu'elle connaîtrait un tel succès, parce que dans la plupart des États membres il n'existait pas réellement d'analyse opérationnelle et j'ai appris en créant Europol à quel point c'était devenu important »⁶⁷¹. Dans le même sens, « si vous recevez des données concernant un cas de trafic de drogues de France, d'Espagne, de Grèce, vous mettez toutes les données dans une machine et vous posez les bonnes questions, alors des résultats inconnus auparavant par ces trois États pourraient apparaître et l'UDE peut donner à ces trois États les données intéressantes d'analyse »⁶⁷². Les leaders de l'EPE ont de ce fait insisté sur le positionnement transnational de l'UDE et d'Europol par rapport aux forces de police nationale qui ne disposeraient que d'une partie de l'image. Ces acteurs y ont vu la réelle valeur ajoutée de l'UDE et d'Europol aux enquêtes des policiers nationaux et ont cherché à exploiter au maximum cette asymétrie :

*L'autre élément intéressant était d'utiliser l'expertise des analystes qui étaient envoyés et recrutés parmi les États membres, travaillaient à La Haye, avaient une très bonne connaissance de leur propre pays, faisaient du travail analytique de la criminalité organisée à partir des données de l'UDE qui étaient bien plus nombreuses que celles de chaque État individuel. La valeur ajoutée était que l'UDE soit capable de traiter les données que les officiers partageaient, de les assembler [...] et de pouvoir faire des choses*⁶⁷³.

⁶⁷⁰ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

⁶⁷¹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁶⁷² Entretien avec un ancien membre du groupe « informatique » de l'EPE (B), mai 2017.

⁶⁷³ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

La mention de ces deux activités, en particulier l'analyse qui dépasse les dispositions prévues par le TUE, dès l'accord de Copenhague signé en 1993 et fondant l'UDE se révèle conforme à la vision dominante des leaders et des membres de l'EPE. L'adoption de cette maximisation des capacités d'action de l'UDE témoigne de la capacité de ces acteurs à affirmer leur diagnostic sur ce point et à modifier les représentations sociales des acteurs qui sont en capacité de les contraindre⁶⁷⁴. Ce processus reflète dans ce sens la perception par les membres du groupe *ad hoc* et les ministres de l'Intérieur et de la Justice d'une réputation en termes d'expertise technique de l'EPE⁶⁷⁵.

Une très forte continuité entre cet accord et la convention Europol est visible et confirme cette réputation substantive⁶⁷⁶, à la fois technique et performative, attribuée à l'EPE et à l'UDE, même si ce texte écarte là encore tout pouvoir exécutif confié à l'agence. L'article 3 de la convention, qui définit les tâches de l'agence, établit une distinction entre trois grandes catégories de fonctions. S'il leur accorde un degré de priorité différent, mais cet article rappelle systématiquement la simple fonction de soutien d'Europol aux services nationaux. Premièrement, la facilitation des échanges d'informations et la collecte et l'analyse d'informations font office de tâches essentielles de l'agence, comme voulu par les leaders de l'EPE et de l'UDE. L'objectif est qu'Europol aide à faciliter les enquêtes, informe les services nationaux des informations transmises par d'autres États membres qui les concerneraient et des liens possibles créés entre toutes les données reçues. Deuxièmement, Europol doit également être en capacité de développer des connaissances spécialisées et des conseils pour aider les services nationaux dans leurs enquêtes. En plus, l'agence doit exercer un rôle d'analyse stratégique en vue d'une rationalisation des ressources nationales, dans une optique d'aide à la décision selon les priorités identifiées. Enfin, la convention précise qu'Europol peut jouer un rôle de conseil en matière de formation, d'organisation et d'équipement des services nationaux, de méthodes de prévention de la criminalité, de méthodes de police techniques et scientifiques et de méthodes d'enquête. Cependant, peu évoquée dans les entretiens réalisés, cette tâche apparaît comme secondaire et

⁶⁷⁴ À ce titre, si l'accord de Copenhague prive l'UDE de pouvoirs exécutifs, il précise que son rôle est d'apporter une aide aux agences de police. Ce soutien est fondé sur la facilitation des échanges d'information. En outre, l'UDE doit réaliser un travail d'analyse criminelle opérationnelle à partir d'informations personnelles provenant des États membres et d'autres sources. Elle est également chargée de rédiger d'une fonction d'analyse stratégique par la préparation de rapports de situation générale.

⁶⁷⁵ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

⁶⁷⁶ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*, p. 291.

devrait être exercée, selon l'article 3, « en fonction des effectifs et des ressources budgétaires dont il dispose et dans les limites fixées par le conseil d'administration ».

B.1. §2. La réflexion sur les solutions d'action publique concrètes

Penser les tâches de l'UDE et d'Europol a également amené les membres de l'EPE à réfléchir à la manière dont celles-ci pourraient concrètement être mises en œuvre. Cette interrogation s'est posée tout d'abord en matière d'échange d'informations : « Le principal sujet était donc comment échanger l'information en tenant compte des barrières légales, des limites et il fallait que chaque représentant explique à ses collègues européens quelles étaient les limites, ce qui pouvait être fait ou non dans son État »⁶⁷⁷. Un certain nombre de problèmes concernant les échanges d'informations se sont en effet posés en raison des pratiques et définitions nationales distinctes. Premièrement, comme évoqué dans l'introduction, l'organisation des activités de police varie grandement d'un État à l'autre, notamment en matière de délimitation des champs de compétence et juridictions des agences de police et des services de douane⁶⁷⁸ :

*Cela a pris entre six et neuf mois pour qu'on se mette d'accord sur la différence entre information et renseignement. Pour la plupart des États membres, l'information venait directement des sources humaines et le renseignement était une information analysée enrichie. Au Royaume-Uni, c'est l'inverse, le renseignement vient des sources humaines et une fois élaboré, enrichi il devient de l'information [...] le Royaume-Uni ne voulait pas changer la définition parce que la législation était fondée dessus et que toute la compétition entre police et douanes est établie sur cela*⁶⁷⁹.

Deuxièmement, les services de police ont des pratiques et fonctionnements institutionnels distincts selon les États membres. La socialisation primaire nationale des membres de l'EPE et de l'UDE a pu poser certaines formes d'incompréhension et de luttes pour affirmer le modèle domestique de police. L'un des débats a été par exemple la définition des *soft data* et des *hard data*⁶⁸⁰. Le Royaume-Uni ne dispose pas de cette distinction entre ces deux types de données tandis que d'autres États ont insisté pour que ne puissent être transmises que les données dont la véracité et l'exactitude avaient été vérifiées, suscitant des débats sur le cadre légal. Dans ce

⁶⁷⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

⁶⁷⁸ *Ibid.*

⁶⁷⁹ *Ibid.*

⁶⁸⁰ Celles-ci sont difficilement traduisibles en français comme données objectives et données subjectives ou données vérifiées ou non vérifiées.

sens, un membre britannique de l'EPE nous a expliqué que « nous ne catégorisons pas les données comme *hard* ou *soft*, nous regardions l'information dont nous disposions et que nous étions prêts à partager, mais ce n'était pas possible pour de nombreux États et pour eux il fallait un cadre légal pour que les données *soft* soient échangées »⁶⁸¹.

En partant de ce constat lié aux différences nationales, les membres de l'EPE ont initié une réflexion poussée sur les modalités concrètes et techniques pour permettre l'échange d'informations. Une première solution essentielle formulée a été la création d'un système d'officiers de liaison au sein de l'UDE, puis d'Europol, conformément aux pratiques préexistantes de coopération policière et aux idées relatives à l'UERS :

*Il était clair dès le début qu'il y avait besoin de créer un réseau efficace entre les institutions, les agences, les officiers de liaison, en sachant que tous les États membres avaient des législations potentiellement incompatibles. Donc comment pouvez-vous créer une équipe de personnes travaillant ensemble sur des cas quand la législation ne vous autorise pas à partager les données avec vos collègues ? C'était une tâche impossible, mais le truc était de mandater physiquement des spécialistes des agences nationales, travaillant dans le respect de la souveraineté nationale dans leur propre bureau et tous les bureaux sont à la porte d'à côté*⁶⁸².

Cette dimension humaine est pensée par ces acteurs comme nécessaire au fonctionnement de l'UDE, puis d'Europol : « Je crois que dès le début, il a été reconnu qu'il fallait que ce niveau européen soit fondé sur des êtres humains plutôt que sur des papiers et ordinateurs. Vous auriez pu établir Europol comme un immense ordinateur avec un serveur partout, mais il est apparu le besoin d'êtres humains, c'est ce que font les officiers de liaison »⁶⁸³. L'objectif de ces officiers de liaison est donc très clair aux yeux des membres de l'EPE : créer une proximité géographique et logistique visant à faciliter les échanges d'informations en se fondant sur des relations interpersonnelles et de confiance :

*Si vous gérez un dossier criminel, vous devez agir rapidement, donc l'objectif était de rassembler des représentants des forces de police des États membres dans le même immeuble, dans des bureaux voisins et ainsi d'avoir un bout de la France, un bout de l'Allemagne et entre ces représentants il était davantage possible d'échanger des informations [...] en particulier car les services avaient leurs propres hommes et femmes dans l'organisation par ces officiers de liaison*⁶⁸⁴.

⁶⁸¹ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁶⁸² Entretien avec un ancien membre du groupe « informatique » de l'EPE (B), mai 2017.

⁶⁸³ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁶⁸⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

La forte convergence interne aux membres de l'EPE sur ce point a permis d'intégrer déjà ce système d'officiers de liaison au sein de l'accord de Copenhague de 1993. Dans ce texte, seuls ces derniers sont en capacité d'échanger des informations de manière bilatérale. Pour faciliter ces échanges, à l'instar du modèle conceptualisé de l'UERS, doivent être créées des unités centrales nationales en charge de centraliser les demandes d'informations venant des services nationaux et les réponses en provenance des services européens.

Pour autant, cette délégation humaine est pensée en complément des outils informatiques qui permettraient « de retenir les données, pas juste de les recevoir et de les transmettre, mais de les retenir au cas où un même crime se produise »⁶⁸⁵. Cette perspective s'inscrit dans le développement de plus en plus important des technologies dans le travail de police⁶⁸⁶. Néanmoins, l'accord de Copenhague accorde une place moindre à ces enjeux technologiques et informatiques. Il ne permet le stockage d'aucune information personnelle par l'UDE. Il dispose en plus qu'une trace des données échangées doit être conservée par chaque officier de liaison et un certain contrôle des autorités nationales de protection des données doit être exercé. La différence de reconnaissance dans l'accord de 1993 entre les idées sur le système d'officiers de liaison et les impératifs informatiques de stockage des données est liée aux plus grandes difficultés soulevées par ces derniers enjeux. Cette variation illustre l'absence d'automatisme d'intégration des idées produites par les membres de l'EPE, devant prouver leur expertise technique. Or, cela n'est pas le cas en matière informatique où les solutions proposées semblent inabouties quand est rédigée la base légale de l'UDE.

En effet, la résolution de cette question a été présentée par les acteurs impliqués comme ayant mobilisé une forte « créativité »⁶⁸⁷ et expertise de la part des membres du groupe de travail « informatique » puisque, au début des années 1990, les technologies disponibles à cette

⁶⁸⁵ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁶⁸⁶ S. Ackroyd, R. Harper et J. A. Hugues, *New Technology and Practical Police Work*, Buckingham, Philadelphie, Open University Press, 1992 ; J. B. L. Chan, « The Technological Game: How Information Technology is Transforming Police Practice », *Criminal Justice*, 2001, 1, 2, p. 139-159 ; G. Kelling, « Defining the Bottom Line in Policing: Organizational Philosophy and Accountability » dans L. T. Hoover (ed.), *Quantifying Quality in Policing*, Washington, D.C, Police Executive Research Forum, 1996, p. 23-26. Certains auteurs mettent en lumière des dynamiques même plus anciennes, comme D. Linhardt, « La « question informationnelle » éléments pour une sociologie politique des fichiers de police et de population en Allemagne et en France (années 1970 et 1980) », *Déviance et Société*, 2005, 29, 3, p. 259-272. Nous n'évoquons pas ici les travaux plus critiques sur ces transformations, mais pour plus d'informations sur ces questions, mais pour un état récent de la littérature sur ces questions cf. entre autres A. Amicelle, C. Aradau et J. Jeandesboz, « Questioning Security Devices: Performativity, Resistance, Politics », *Security Dialogue*, 2015, 46, 4, p. 293-306.

⁶⁸⁷ Entretien avec un ancien membre du groupe « informatique » de l'EPE (B), mai 2017.

fin sont limitées : « Nous explorions les équipements rapides et modernes, de tous nouveaux équipements que personne n'utilisait et qui pouvaient être cryptés, notamment un système email qui à cette époque n'était utilisé que dans la sphère du consommateur privé »⁶⁸⁸.

La production d'idées plus précises a été réalisée par les contacts permanents entre le groupe de travail « informatique » de l'EPE puis de l'UDE avec les autres membres de ces organisations⁶⁸⁹ et avec les policiers nationaux pour connaître leurs besoins respectifs⁶⁹⁰. Cette évaluation par ce groupe de travail a été nécessaire pour penser des outils véritablement utiles et adaptés au travail à la fois des services de police et de l'UDE : « Au début il s'agissait de regarder de quel type de base de données nous avons besoin, comment garder contact ou connecter les forces de police en Europe. Beaucoup de questions étaient posées, mais sans encore de réponse »⁶⁹¹. La nécessité de trouver des solutions a été d'autant plus forte que la résolution de ces enjeux technologiques s'avère cruciale aussi dans l'image véhiculée par Europol. Elle contribue à la construction d'une réputation d'organisation moderne, fiable et dépassant les difficultés des mécanismes de coopération déjà existants en raison des développements technologiques plus larges de la police⁶⁹² :

*Il fallait trouver quelque chose de surprenant et d'inédit à montrer aux représentants nationaux pour qu'ils puissent convaincre leur ministre [...] L'information faisait définitivement partie de cette ambition, être rapide et moderne, donc c'était un message fort envoyé dès le début que les gens pouvaient travailler ensemble très rapidement [...] Il y avait des attentes sur le contenu analytique, sur la rationalisation, sur la confiance et nous devons satisfaire les autorités nationales qui détiennent les données*⁶⁹³.

Les avancées de la réflexion de l'UDE sur ces questions ont finalement permis leur intégration dans le texte final de la convention Europol. Elles attestent de la consolidation de la réputation en termes d'expertise technique attribuée à l'UDE par les membres du groupe *ad*

⁶⁸⁸ *Ibid.*

⁶⁸⁹ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁶⁹⁰ *Ibid.*

⁶⁹¹ Entretien avec un ancien membre du groupe « informatique » de l'EPE (A), mai 2017.

⁶⁹² S. Ackroyd, R. Harper et J. A. Hugues, *New Technology and Practical Police Work*, *op. cit.* ; J. B. L. Chan, « The Technological Game », art. cit. ; G. Kelling, « Defining the Bottom Line in Policing », art. cit. Certains auteurs mettent en lumière des dynamiques même plus anciennes, comme D. Linhardt, « La « question informationnelle » éléments pour une sociologie politique des fichiers de police et de population en Allemagne et en France (années 1970 et 1980) », art. cit. ; A. Amicelle, C. Aradau et J. Jeandesboz, « Questioning Security Devices », art. cit.

⁶⁹³ Entretien avec un ancien membre du groupe « informatique » de l'EPE (B), mai 2017.

hoc et le niveau ministériel⁶⁹⁴. Celle-ci n'est en rien évidente et est liée aux différents investissements et échanges effectués par les leaders et les membres de l'UDE avec leur environnement pour affirmer leurs propres idées. Nous détaillons plus en détails les outils informatiques et bases de données prévus par cette base légale dans le chapitre 3 et nous attardons à présent sur le fonctionnement du système de liaison d'Europol.

L'intégration de ce dernier dans la convention Europol de manière plus précise et aboutie que dans l'accord de Copenhague témoigne là encore de la maturation de la réflexion de l'UDE et du renforcement de son autonomie réelle. La convention prévoit à cet égard à l'article 4 la création ou la désignation dans chaque État membre d'une unité nationale Europol (UNE) qui doit servir de lien entre Europol et les services nationaux compétents⁶⁹⁵, Europol ne pouvant entrer en contact directement avec les services. En effet, le but de ces UNE est de centraliser l'ensemble des requêtes des services de police (information pour une enquête, demande d'analyse, de conseils etc.) de leur État pour les transmettre à leur BDL, ainsi que de centraliser les réponses apportées par ce dernier afin de les distribuer par la suite aux services concernés. Ces missions doivent être effectuées dans le respect des droits des États membres et sans porter atteinte aux intérêts nationaux, aux enquêtes en cours, à la sécurité des individus et à certains enjeux liés aux renseignements. Les services au sein desquels est créée l'UNE disposent donc de capacités d'action particulières quant à l'information. En outre, l'article 4 de la convention Europol prévoit des réunions des chefs des UNE « pour assister Europol de leurs conseils ». Ces réunions se sont institutionnalisées sous l'acronyme anglophone HENUs (*Heads of Europol National Units*) et jouent un véritable rôle d'orientation du travail d'Europol en lui insufflant une dimension plus opérationnelle.

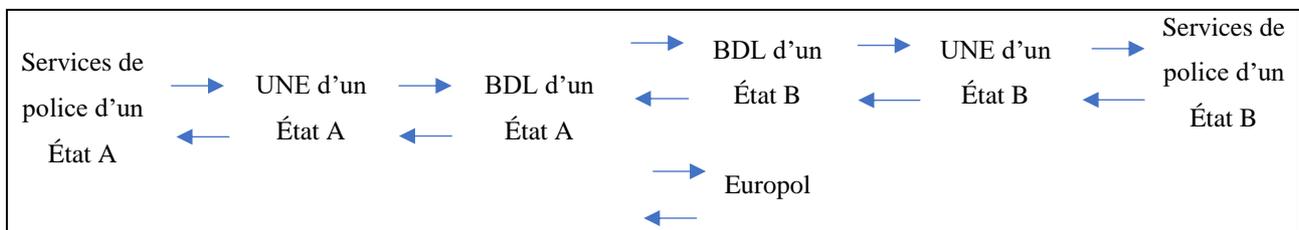
En miroir des UNE, la convention Europol maintient à l'article 5 le mécanisme des officiers de liaison au sein des locaux de l'agence à La Haye. Leur rôle est de transmettre les requêtes émanant des services nationaux et ayant transité par leur UNE aux BDL des autres États ou à Europol et de faire le chemin inverse également. Par ce biais, les officiers de liaison doivent faciliter les échanges entre Europol et les UNE d'une part, mais aussi faciliter d'autre part la

⁶⁹⁴ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

⁶⁹⁵ Il est fait mention à l'article 2 que les « services compétents » sont « tous les organismes publics existant dans les États membres, dans la mesure où ils sont compétents conformément à la législation nationale pour la prévention et la lutte contre la criminalité ». Il n'est pas précisé que seuls les organismes policiers peuvent être considérés comme des services compétents. Cela signifie donc que les États membres restent libres de déterminer quels sont les services compétents, avec des interrogations par exemple pour les douanes, pour les services de renseignement etc.

circulation de l'information entre les États. L'objectif est, comme évoqué *supra*, de rassembler dans une même enceinte des représentants des États participants. Cette proximité géographique est alors considérée comme pouvant faciliter les communications en créant des relations d'interconnaissance et de confiance. Tout comme pour les UNE, les officiers de liaison demeurent soumis au droit de leur État d'origine et rétribués par lui. Néanmoins, dans le cadre de leur mission, les officiers de liaison jouissent également de certaines immunités et privilèges dont la détermination n'a pas été sans poser de difficultés, comme nous l'étudions par la suite.

Graphique 2.1. Représentation des échanges d'informations par le biais d'Europol



Légende : dans le cas de ce graphique, nous donnons l'exemple d'un policier de l'État A qui effectue une demande d'information en passant par le biais d'Europol. Il doit transiter par son UNE qui ensuite transmet la demande au BDL. Celui-ci décide de faire suivre la demande au BDL d'un ou plusieurs États et/ou au personnel d'Europol directement. Dans le premier cas, le BDL interroge l'UNE de son État qui envoie la demande du policier de l'État A à l'un des services de police à même d'apporter la réponse dans l'État B. Ensuite l'information fait le chemin inverse en transitant par chacune des étapes. Dans le second cas, si le BDL de l'État A sollicite Europol, ce sont les services de ce dernier qui répondent directement au BDL qui renvoie ensuite l'information.

Des États tiers peuvent également envoyer des officiers de liaison au sein des locaux d'Europol. Cette possibilité s'inscrit dans l'article 42 qui accorde à l'agence le droit de mettre en place des accords de coopération. Ceux-ci peuvent être conclus avec des institutions et organismes communautaires, des États tiers, des organisations internationales ou encore des organismes de droit public au sein des États membres ou entre des États. Ces accords doivent être décidés par le Conseil des ministres sur proposition du conseil d'administration. Non mentionnée clairement dans le TUE, cette mise en réseaux représente une source d'autonomie opérationnelle importante pour Europol, conformément à la littérature plus générale sur les agences⁶⁹⁶. Ces accords lui donnent accès à des informations dépassant celles détenues par les

⁶⁹⁶ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit., p. 271-272 ; M. Everson et al., « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », art. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*,

policiers nationaux. Par ce biais, ils sont pressentis comme pouvant augmenter les chances pour les agents d'Europol de recouper et d'enrichir les informations des policiers nationaux, donc de faciliter les enquêtes nationales et *in fine* de renforcer la légitimité de l'agence en termes d'*outputs*⁶⁹⁷.

B. 2. L'extension conditionnée du mandat

Outre les tâches d'Europol, il incombe également aux membres de l'EPE et de l'UDE de réfléchir au mandat de la future agence. Tandis qu'Helmut Kohl a offert l'idée d'une extension rapide de celui-ci, le projet initial d'UERS le restreint à la lutte contre le trafic de stupéfiants. Néanmoins, le TUE opte pour une formulation plus ambiguë. En mentionnant Europol dans la question d'intérêt commun dédiée à la coopération policière dans la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogues et d'autres formes graves de criminalité organisée, il ne circonscrit véritablement le champ de compétence de l'agence. Or, une dynamique intéressante est la croissance au fil des années 1990 du mandat de l'UDE, avant même que la convention Europol soit adoptée. Nous postulons que ce processus d'expansion est lié à la mobilisation de ressources spécifiques par les leaders de cette organisation et que les chances de succès sont décuplées dans un contexte de préoccupation des citoyens européens pour leur sécurité intérieure (§1). Il semble difficilement envisageable que la convention Europol revoie à la baisse le champ de compétences d'Europol par rapport à celui de l'UDE. Pour autant, nous nous demandons si des limites ont été fixées au mandat de cette agence qui ne devait initialement traiter que du trafic de stupéfiants (§2).

op. cit., p. 32 ; A. Jordan et A. Schout, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2006 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 56 ; B. Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », *Journal of Policy History*, 2012, 24, 2, p. 157-183.

⁶⁹⁷ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.* Certaines limites sont fixées par l'article 18 de la convention. Les données personnelles ne peuvent alors être échangées que si cela est précisé et prévu dans l'accord de coopération, si cela se révèle nécessaire pour prévenir et lutter contre des infractions relevant du mandat d'Europol, si l'organisation ou l'État ont un niveau suffisant de protection des données. Toutefois, Europol n'est en mesure de transmettre à des États et organisations tiers des données venant d'un État membre que si ce dernier l'accepte. Europol doit également toujours s'assurer que la transmission de ces données n'aille pas à l'encontre des activités et de la sécurité d'un État membre.

B.2. §1. L'élargissement préalable du mandat de l'UDE

L'accord de Copenhague restreint le mandat de l'UDE à la lutte contre le trafic de drogues, aux organisations criminelles associées et au blanchiment d'argent qui en découle, conformément au projet de l'UERS. Pour autant, un an et demi après la signature de ce texte, le champ de compétence de l'organisation est élargi par le Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994 aux formes de criminalité suivantes : « La lutte contre le trafic de matières radioactives et nucléaires, la criminalité que constituent les filières d'immigration clandestine, le trafic de véhicules » et au blanchiment d'argent qui y est lié⁶⁹⁸. Dans ce sens, les États membres adoptent l'action commune du 10 mars 1995 qui remplace l'accord ministériel de Copenhague comme base légale de l'UDE⁶⁹⁹. Puis, la lutte contre la traite des êtres humains est ajoutée au mandat de l'UDE par l'action commune du 16 décembre 1996 qui modifie celle du 10 mars 1995⁷⁰⁰.

La justification apportée par le Conseil européen d'Essen à l'élargissement du champ de compétences de l'UDE semble conforme aux représentations des leaders. Ce processus est présenté comme résultant des premiers résultats obtenus par l'UDE en matière de lutte contre le trafic de drogues⁷⁰¹. Pourtant, l'utilisation des services de cette organisation par les policiers nationaux se révèle très faible au milieu des années 1990, et ce en dépit de la volonté des leaders de l'UDE de construire l'identité et la légitimité de l'organisation auprès des policiers nationaux. À cette fin, des déplacements des leaders ont été organisés auprès des services de police nationaux afin de les familiariser avec l'organisation : « Nous avons organisé des tournées, j'en ai fait aux Pays-Bas en amenant des personnes clés expliquer ce que nous faisons et j'ai aussi invité des chefs de la police, des commissaires néerlandais à Strasbourg pour leur expliquer ce que nous faisons, quelle était l'idée derrière et pour gagner leur confiance. La police est une

⁶⁹⁸ Conclusions du Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994, disponibles sur http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_fr.htm#jha, consulté le 30 janvier 2018.

⁶⁹⁹ Action commune du 10 mars 1995, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'unité « Drogues » Europol (95/73/JAI), JO L 062 du 20 mars 1995.

⁷⁰⁰ Action commune du 16 décembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, élargissant le mandat donné à l'unité « Drogues » Europol (96/748/JAI), JO L 342 du 31 décembre 1996, p. 4-5.

⁷⁰¹ « Le Conseil européen a appris avec satisfaction que l'Unité Drogue Europol, en tant qu'organe précurseur d'Europol, a déjà obtenu des premiers résultats dans la lutte contre la criminalité en matière de drogue et le blanchiment de capitaux qui y est lié. Il est convenu d'étendre le mandat de cet organe à la lutte contre le trafic de matières radioactives et nucléaires, la criminalité que constituent les filières d'immigration clandestine, le trafic de véhicules et le blanchiment de capitaux lié à ces formes de criminalité, et demande au Conseil de concrétiser cette extension du mandat le plus rapidement possible par un acte juridique approprié ».

famille, une culture très fermée »⁷⁰². De même, un acteur a mis en lumière la nécessité d'une communication auprès des services de police des États membres pour démontrer la plus-value de l'UDE et d'Europol en gestation : « Il était très important que les policiers voient en combien de temps les cas étaient traités par leurs collègues, c'était très transparent et vous pouviez le montrer [...] il est normal dans le domaine de l'informatique moderne de comparer l'avant et l'après pour faire une comparaison et voir si la situation s'est améliorée, mais cela n'était pas commun dans le monde policier à cette époque et il fallait reposer sur le travail des gens et la confiance »⁷⁰³. Un autre effort de légitimation déployé par les leaders de l'UDE a été la rédaction en 1993 d'un rapport de situation générale sur le trafic de drogues pour « montrer ce qu'ils pouvaient faire »⁷⁰⁴.

Pour autant, les enquêteurs des États membres ont fait preuve d'une réticence généralisée face à l'UDE, nouvel arrivant dans le paysage policier et dont le fonctionnement différait des pratiques préexistantes de police et de coopération policière. En effet, malgré l'envoi rapide d'officiers de liaison au sein de l'UDE – passant de 37 en 1996 à 43 en 1999 – et qui auraient pu traiter d'informations plus nombreuses, les échanges d'informations par le biais d'Europol sont restés minimes et demeurent dérisoires en comparaison du nombre de policiers nationaux⁷⁰⁵. En outre, le recours à ces officiers de liaison s'est avéré variable en fonction des domaines de criminalité. La très grande majorité des échanges au sein de l'UDE a concerné le trafic de drogues et très peu les formes de criminalité ajoutées au mandat de l'UDE⁷⁰⁶. De plus, les policiers nationaux ont surtout échangé des informations entre eux par le biais de l'UDE, sans réellement transférer leurs données à l'organisation. Nous considérons alors que l'expansion du mandat de l'UDE n'a pas tellement de sens opérationnel. Les policiers nationaux sont peu informés et impliqués dans les années 1990 dans les mécanismes de coopération policière, surtout mobilisés par un groupe restreint de policiers domestiques ou travaillant dans les régions

⁷⁰² Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

⁷⁰³ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁷⁰⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁷⁰⁵ Elles étaient 585 en 1994, puis l'année suivante elles se sont élevées à 1 500 et cette hausse s'est poursuivie dans une moindre mesure jusqu'en 1997 où plus de 2 500 requêtes ont été effectuées. Leur nombre a chuté progressivement pour atteindre 2 300 demandes en 1998 et environ 2 200 en 1999 (D. Brown, *The European Union, Counter-Terrorism and Police Co-operation, 1992-2007*, op. cit., p. 149).

⁷⁰⁶ Près de 1 400 messages en 1998 sur les 2 300 échangés par les officiers de liaison traitent ainsi du trafic de stupéfiants. En revanche, la lutte contre les filières facilitant l'immigration clandestine a été l'objet d'uniquement 340 échanges d'informations, le trafic de véhicules volés 300, la traite d'êtres humains moins d'une centaine et aucun message n'a été échangé en matière de trafic de matières radioactives et nucléaires (le maximum d'échanges sur ces cas ayant été de 8 en 1997) (L. Block, *From Politics to Policing*, op. cit., p. 244).

frontalières⁷⁰⁷. Hors de ces groupes d'acteurs, la socialisation à la coopération et à Europol demeure donc très limitée dans les années 1990. Cela renvoie à une réputation performative⁷⁰⁸ de l'UDE faible voire inexistante auprès de la grande majorité des arènes techniques domestiques.

Une première piste explicative de l'extension du mandat d'Europol est le dynamisme plus général de la coopération policière européenne entre 1994 et 1999⁷⁰⁹. Celui-ci traduit un activisme politique fort, faisant écho au sentiment d'insécurité croissant des citoyens européens⁷¹⁰. À ce titre, il est intéressant de constater que le champ de compétences de l'UDE intègre rapidement des formes de criminalité très visibles de l'opinion publique et très médiatiques⁷¹¹. Ce biais a pu susciter un étonnement de la part des membres de l'UDE, à l'instar du trafic de matières radioactives et nucléaires présenté comme « ridicule »⁷¹² en raison de ses manifestations très rares. Toutefois, celui-ci prend tout son sens à la lumière d'un contexte géopolitique encore sensible de fin de Guerre froide⁷¹³.

Si ce cas révèle en particulier l'imposition de certains types de crime par les professionnels de la politique, hors de toute demande effectuée par les leaders, une très forte convergence a aussi pu être visible entre ces acteurs. En effet, l'extension du mandat semble conforme aux

⁷⁰⁷ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; H. Aden, « Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe », art. cit. ; H. Aden, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices », art. cit.

⁷⁰⁸ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

⁷⁰⁹ Nous pouvons à ce titre mentionner de manière non exhaustive plusieurs instruments européens qui tendent à renforcer le rôle de l'UDE comme son rôle de préparation d'un rapport annuel par l'UDE relatif au du narcotourisme à l'intérieur de l'Union européenne (action commune du 29 novembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'échange d'informations sur la détermination des caractéristiques chimiques des drogues, visant à améliorer la coopération entre les États membres en matière de lutte contre le trafic illicite de drogue (96/699/JAI), JO L 322 du 12 décembre 1996, p. 5-7. Celle-ci est présentée plus précisément par Ludo Block (*From Politics to Policing*, op. cit., p. 259) ; la participation de l'UDE au programme européen Falcone d'échanges, de formation et de coopération pour les individus responsables en matière de lutte contre la criminalité organisée (action commune du 19 mars 1998 adoptée par le Conseil, sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, établissant un programme d'échanges, de formation et de coopération pour les individus responsables en matière de lutte contre la criminalité organisée (programme Falcone) (98/245/JAI), JO L 98 du 31 mars 1998) ; ou encore la préparation par l'UDE d'un manuel sur les surveillances contrôlées pour les forces de police nationale (ce manuel vise à présenter les « protocoles opérationnels, procédures et techniques appliqués dans chaque État, les obligations légales, les canaux de communication, les points de contact et le rôle de l'UDE » (B. Hayes, *The Activities and Development of Europol: Towards an Unaccountable « FBI » in Europe*, Londres, Statewatch, 2002, p. 6)).

⁷¹⁰ J. de Maillard et A. Smith, « Introduction », *Politique européenne*, 2007, 23, 3, p. 7.

⁷¹¹ Ce prisme permet notamment de comprendre pourquoi certaines formes de criminalité proposées notamment par la présidence allemande du second semestre de 1994 n'ont pas été intégrées dans le mandat de l'UDE – à l'instar de la fraude à la carte bancaire, de la contrefaçon de produits ou du racisme et de la xénophobie (J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, op. cit., p. 53).

⁷¹² Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017. D'ailleurs, nous avons précisé à la note de bas de page 520 que quasiment aucun message n'avait été échangé sur cette forme de criminalité.

⁷¹³ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 47.

intérêts et représentations des leaders de l'UDE si elle permet d'apporter une certaine autonomie⁷¹⁴. À cet égard, plusieurs de ces leaders ont cherché à naturaliser⁷¹⁵ l'évolution du champ de compétence de l'UDE, en invoquant les multiples interconnexions entre le trafic de drogues et les autres formes de criminalité. Ces dernières sont ainsi regroupées sous un intitulé plus général de « criminalité internationale » par ces policiers, qui ont acquis une expertise de coopération internationale appliquée à différents domaines de lutte contre la criminalité, comme développé dans le chapitre 1⁷¹⁶ : « Tous les secteurs sont liés, parfois vous rencontrez les mêmes personnes changeant de secteur, ils ne font plus de cambriolages et basculent dans la drogue. Vous devez lier ces éléments, les rassembler sous un même toit »⁷¹⁷. De même, « les modèles de crime dans les différents domaines ne sont pas si différents, les crimes sont juste les mêmes, que vous travailliez sur les drogues ou les armes à feu c'est la même chose, c'est de la criminalité transfrontalière, seuls les coupables sont potentiellement différents »⁷¹⁸. Force est de constater que ces leaders ont été prompts à se saisir d'« événements dramatiques »⁷¹⁹ en matière de sécurité intérieure pour défendre l'extension du mandat de l'UDE⁷²⁰ :

On a offert d'ouvrir le mandat d'Europol. Notre premier mandat était les drogues et le blanchiment d'argent et l'idée est venue que le futur Europol devrait gérer toutes les formes de criminalité organisée, donc nous avons développé cette idée [...] Parfois, c'était directement lié à un crime qui avait lieu quelque part en Europe et nous venions dans ce climat d'urgence avec des idées dans ce domaine, et parfois nous offrions l'idée sans qu'un crime spécifique ait eu lieu. La vision basique était d'élargir le mandat pour chaque forme de criminalité organisée [...] Nous offrions toujours de nouvelles idées sur comment l'UDE et Europol pouvaient ou devraient apporter du soutien [...] nous avons parfois le sentiment que parce qu'un événement arrivait, les politiques étaient plus enclins à ouvrir le soutien dans ce domaine⁷²¹.

⁷¹⁴ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 30.

⁷¹⁵ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 68.

⁷¹⁶ V. Mitsilegas, « Defining Organised Crime in the European Union », art. cit. ; G. Favarel-Garrigues, « La criminalité organisée transnationale », art. cit. ; A. Mégie, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen*, op. cit.

⁷¹⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE (A), juillet 2017.

⁷¹⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

⁷¹⁹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁷²⁰ Nous analysons plus en détails dans la suite de cette thèse le rôle de ces temporalités perçues comme des « crises » dans les évolutions d'Europol. Nous employons volontairement ici les guillemets dans la mesure où nous nous intéressons dans les chapitres 5 et 6 à la distanciation par rapport à l'utilisation abusive de ce terme qui devrait inviter les chercheurs à une plus grande réflexion, comme le résume très bien et non sans humour Bruno Jobert : « Il en est du mot de crise comme de l'alcool, il faudrait en user avec plus de modération » (« Le retour du politique », art. cit., p. 239). Voir aussi A. Mégie et A. Vauchez, « Introduction : crise, crises et crisologie européenne », *Politique européenne*, 2014, 44, 2, p. 8-22 ; A. Smith, « Usages scientifiques de « la crise » de 2008 et suite : le cas des *European Studies* », *Politique européenne*, 2014, 44, 2, p. 124-151.

⁷²¹ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

Cette convergence entre les représentations des leaders et celles des acteurs politiques est visible dans l'inclusion dans le mandat de l'UDE de certaines formes de criminalité pensées comme liées à la liberté de circulation, conformément à l'association discursive entre mobilité et sécurité des professionnels de la sécurité⁷²². C'est le cas de la lutte contre « le trafic de véhicules », justifiée par les leaders de l'EPE par la « hausse énorme de véhicules volés »⁷²³, ainsi que de la lutte contre « la criminalité que constituent les filières d'immigration clandestine ». Alors que la mobilité humaine aurait pu concentrer l'attention surtout sur la traite d'êtres humains, il n'est pas anodin que les enjeux liés à l'immigration clandestine ont été d'abord mis en lumière. Ceux-ci correspondent au cadrage⁷²⁴ plus sécuritaire des policiers et aux préoccupations en termes économiques et politiques des gouvernements nationaux⁷²⁵. En effet, cette extension reflète les peurs – en particulier en Allemagne – de flux migratoires incontrôlés, d'origine d'Europe de l'Est notamment avec la fin de la Guerre froide⁷²⁶.

Dès lors, l'inclusion de la lutte contre la traite d'êtres humains par l'action commune de 1996 évoquée *supra* ne doit pas être saisie comme une évidence. Cette transformation coïncide avec l'accent particulier mis sur cette forme de criminalité qui constitue l'une des priorités transversales du Conseil pour la période du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1998⁷²⁷. Cette orientation résulte d'une mobilisation politique forte sur cette question⁷²⁸, à la suite en particulier du scandale Dutroux. Ce dernier a créé une crise politique majeure en Belgique et remis en question la capacité du gouvernement belge à lutter contre les réseaux pédophiles, le trafic et l'exploitation

⁷²² D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », art. cit. ; M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, *op. cit.*

⁷²³ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁷²⁴ E. Goffman, *Frame Analysis*, *op. cit.*, R. M. Entman, « Framing », art. cit. p. 52 ; É. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, *op. cit.*

⁷²⁵ Entre autres D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », art. cit. ; H. Aden, « Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe », art. cit., p. 105.

⁷²⁶ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, *op. cit.*, p. 45.

⁷²⁷ Résolution du Conseil du 14 octobre 1996 portant fixation des priorités de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1998, JO C 319 du 26 octobre 1996.

⁷²⁸ Nous pouvons citer par exemple la résolution sur les mineurs victimes de violences (B4-1000/96), JO C 320 du 28 octobre 1996, p. 190-191 ; la conférence de Vienne sur le trafic de femmes à des fins d'exploitations sexuelles de juin 1996 ; le congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales d'août 1996 ; l'action commune du Conseil du 29 novembre 1996 établissant un programme d'encouragement et d'échanges destiné aux personnes responsables de l'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants (JO L 322 du 12 décembre 1996, p. 7-9) ; l'action commune du Conseil du 29 novembre 1996 relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte contre la criminalité organisée internationale, destiné à faciliter la coopération en matière d'application de la loi entre les États membres de l'Union européenne (JO L 342 du 31 décembre 1996, p. 2-4).

d'enfants⁷²⁹. Afin de trouver une nouvelle réponse à ce problème identifié et mis sur l'agenda et sortir de cette impasse politique, la dimension européenne a été présentée par certains chercheurs comme un échappatoire pour le gouvernement belge. Cette perspective a été présentée comme permettant de comprendre les deux actions communes du Conseil proposées par la Belgique sur ces questions en 1996⁷³⁰. En soulignant les liens entre les cas domestiques et les cas des États membres voisins dans une vague d'émotion populaire, l'objectif des décideurs politiques belges serait de diminuer la pression exercée au niveau national⁷³¹ dans une dynamique de *blame shifting*⁷³². Cette dynamique correspond à l'idée d'un « usage stratégique » de l'Europe par un acteur pour faire avancer son propre agenda, pensée par Sophie Jacquot et Cornelia Woll⁷³³ et que nous détaillons dans les chapitres 5 et 6.

Pour autant, la désignation de l'UE par la Belgique comme bouc-émissaire aurait pu ne pas impliquer une extension du mandat de l'UDE. Cette dynamique traduit, en parallèle de ces enjeux stratégiques, la perception de cette organisation comme une solution et fait écho à un usage plus cognitif de l'Europe, source de nouveaux cadres d'interprétation de l'environnement⁷³⁴. Elle témoigne du soutien public des professionnels de la politique⁷³⁵ et d'une forme de réputation performative de l'UDE, pensée à même de remplir ses missions⁷³⁶. Cette représentation sociale est visible plus largement par la volonté de la Belgique d'octroyer à Europol des pouvoirs opérationnels importants. Ce cadre cognitif reflète la socialisation de longue date des

⁷²⁹ Pour plus d'informations sur cette dynamique générale cf. L. Boussaguet, *La pédophilie, problème public : France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz (collection « Nouvelle bibliothèque de thèses »), 2008.

⁷³⁰ Il s'agit de l'action commune du Conseil du 29 novembre 1996 établissant un programme d'encouragement et d'échanges destiné aux personnes responsables de l'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants (JO L 322 du 12 décembre 1996) et de l'action commune du Conseil du 29 novembre 1996 relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte contre la criminalité organisée internationale, destiné à faciliter la coopération en matière d'application de la loi entre les États membres de l'Union européenne (JO L 342 du 31 décembre 1996, p. 2-4). Pour plus de détails, cf. A. De Moor et G. Vermeulen, « Shaping the Competence of Europol. A FBI Perspective » dans M. Cools, B. De Ruyver et M. Easton (eds.), *EU and International Crime Control: Topical Issues*, Anvers, Maklu (collection « GofS Research Paper Series »), 2010, p. 67.

⁷³¹ J. Monar, « The Dynamics of Justice and Home Affairs », art. cit., p. 757.

⁷³² Morris P. Fiorina, « Legislative Choice of Regulatory Forms », art. cit. ; C. C. Hood, « The Risk Game and the Blame Game », art. cit. ; D. Curtin, « Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account », art. cit.

⁷³³ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », art. cit.

⁷³⁴ *Ibid.*

⁷³⁵ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit., p. 119 ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 77.

⁷³⁶ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

policiers belges à la coopération policière⁷³⁷ et coïncide avec l'« ambition politique »⁷³⁸ élevée des professionnels de la politique belges à l'égard de l'UE⁷³⁹, comme développé dans le chapitre 1.

De manière plus large, penser uniquement les intérêts des professionnels de la politique dans l'expansion du mandat de l'UDE masque le soutien politique et l'autonomie réelle dont elle bénéficie par le biais du renforcement de ses ressources humaines et financières⁷⁴⁰. Nous nous distancions donc dans une certaine mesure des discours des membres de l'UDE quant aux réticences des gouvernements nationaux à leur accorder des moyens d'action. Ces acteurs ont ainsi surtout fait état de la « préoccupation de maintenir les coûts bas. Certains États qui contribuaient beaucoup étaient préoccupés par le fait qu'Europol étende son mandat, ait beaucoup de personnel, des ordinateurs flambant neufs et donc se montraient précautionneux pour éviter que les coûts deviennent trop importants »⁷⁴¹. Les membres de l'UDE ont dans ce sens eu parfois le sentiment de « devoir se battre pour [leur] budget »⁷⁴² : « Nous devons toujours soumettre des propositions de budget qui étaient à chaque fois diminuées et nous devons justifier chaque centime »⁷⁴³. Pour autant, si ces discours traduisent la quête d'autonomie de ces acteurs, ils masquent la croissance rapide des ressources matérielles de l'UDE visible autant du point de vue financier⁷⁴⁴ qu'humain⁷⁴⁵.

⁷³⁷ C. Fijnaut et A. Spapens, « The Meuse-Rhine Euroregion, a Laboratory for Police and Judicial Cooperation in the EU » dans F. Lemieux (ed.), *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Cul-lompton, Willan Publishing, 2010, p. 101-124. ; S. van Nimwegen, « The Need for the Netherlands and Belgium to Further Integrate Police Cooperation: An Example for Europe? », *New Journal of European Criminal Law*, 2017, 8, 3, p. 328.

⁷³⁸ H. Kassim, « The National Co-ordination of EU Policy », art. cit., p. 250.

⁷³⁹ B. Kerremans, « Belgium », art. cit.

⁷⁴⁰ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 77.

⁷⁴¹ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁷⁴² Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁷⁴³ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

⁷⁴⁴ Tandis que le budget de l'UDE en 1996 est de 6,4 millions d'ECU (*European Currency Unit*), il augmente très rapidement puisqu'en 1997 ce budget a représenté 10 millions d'ECU et, en 1999, 15,5 millions d'ECU – soit un budget qui a plus que doublé en moins de deux ans (J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, op. cit., p. 198).

⁷⁴⁵ L'UDE dispose d'un personnel propre en charge de remplir des tâches opérationnelles, managériales, administratives etc. qui est financé par le budget de l'UDE issu des contributions nationales et dont le Conseil fixe le nombre. Ce personnel a augmenté considérablement puisqu'en 1996, 79 personnes travaillent pour l'UDE contre 169 en 1999 – il est d'ailleurs pertinent de signaler que près de 50 personnes ont été embauchées entre 1998 et 1999 en prévision de l'entrée en vigueur de la convention Europol (J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, op. cit., p. 198).

B.2. §2. Des restrictions à l'expansion du mandat d'Europol

La centralité du diagnostic des leaders de l'EPE, puis de l'UDE à l'égard du mandat d'Europol apparaît dès l'exposé des motifs de la création de l'agence dans la convention. Les formules employées traduisent l'acceptation par les décideurs politiques du problème et de la solution portés par la communauté épistémique. La mise en place d'Europol y est justifiée par l'existence de « problèmes urgents qui résultent du terrorisme, du trafic illicite de drogues et d'autres formes graves de la criminalité internationale ». Ce constat est présenté comme ayant amené à la nécessité perçue de « progrès nécessaires pour renforcer la solidarité et la coopération entre les États membres de l'Union européenne, notamment par une amélioration de la coopération policière entre les États membres », afin « d'améliorer encore la protection de la sécurité et de l'ordre publics »⁷⁴⁶.

Plusieurs éléments reflètent néanmoins la volonté de préservation d'un idéal de souveraineté nationale dans un secteur d'action publique régalién par le maintien d'une grande latitude d'action à chaque État membre. Or, en étudiant successivement l'objectif, puis le mandat d'Europol, il est intéressant de constater que cette quête a pu mener à une restriction de l'autonomie opérationnelle formelle de l'agence, mais aussi à son renforcement en raison de la difficulté des délégations nationales à trouver un accord.

Premièrement, la définition de l'objectif d'Europol semble s'inscrire plutôt dans le premier cas. Nonobstant, la convention de 1995 impose deux ensembles de contraintes ayant en réalité des effets contrastés⁷⁴⁷. D'une part, Europol n'est présenté compétent que si des « indices concrets » témoignent d'une structure ou forme d'organisation de la criminalité. Ce concept de « criminalité organisée » traduit une construction sociale de la menace depuis les années 1980 au sein des enceintes politiques et judiciaires européennes. Cette dynamique est structurée autour de la crainte du développement d'une forme d'organisation criminelle similaire à celle des phénomènes mafieux en Italie dans les années 1970, pensés à même de rivaliser l'État⁷⁴⁸.

⁷⁴⁶ Acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention Europol, p. 2.

⁷⁴⁷ Cet article 2 dispose que l'objectif d'Europol est « la prévention et la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de stupéfiants et d'autres formes graves de la criminalité internationale, pour autant que des indices concrets révèlent l'existence d'une structure ou d'une organisation criminelle et que deux États membres ou plus sont affectés par ces formes de criminalité d'une manière telle qu'au vu de l'ampleur, de la gravité et des conséquences des infractions une action commune des États membres s'impose ».

⁷⁴⁸ V. Mitsilegas, « Defining Organised Crime in the European Union », art. cit. ; G. Favarel-Garrigues, « La criminalité organisée transnationale », art. cit. ; A. Mégie, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen*, op. cit.

Pourtant, aucune définition de la « criminalité organisée » n'est donnée dans la convention Europol, alors que cette question soulève des enjeux essentiels sur la conception de la criminalité et sur les solutions à apporter⁷⁴⁹.

D'autre part, en revanche, Europol ne peut être mobilisé que si cette criminalité prend une dimension transfrontalière, c'est-à-dire si au moins deux États membres sont concernés. Cela signifie, d'un côté, qu'Europol ne peut pas être mobilisé si une forme de criminalité n'implique qu'un seul État membre. L'action d'Europol est, d'un autre côté, exclue face à des phénomènes criminels qui menaceraient la Communauté européenne en tant que telle, par exemple en matière de fraude au budget communautaire. En outre, il est précisé que l'agence ne peut agir que si une action commune des États membres s'impose. Cela implique alors une conception en termes de subsidiarité de son action puisque Europol ne peut intervenir que si le niveau européen apparaît comme plus adéquat⁷⁵⁰, sans de définition plus précise là encore.

Deuxièmement, la définition du mandat d'Europol à l'article 2 de la convention reprend l'action commune de 1995, puis celle de 1996 modifiant la compétence de l'UDE, exposées précédemment. Europol est en effet compétent dans les domaines suivants : la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, de matières nucléaires et radioactives, les filières d'immigration clandestine, la traite des êtres humains et le trafic de véhicules volés. Cette liste atteste du leadership déployé par certains membres de l'EPE et de l'UDE, en conformité avec les intérêts et représentations de certains professionnels de la politique nationaux.

Cependant, un débat particulier entre les professionnels de la politique quant au mandat d'Europol s'est cristallisé sur le terrorisme. Ce dernier n'a pas été abordé par les membres de l'EPE et de l'UDE qui ont avoué être conscients de la sensibilité de cette question : « Nous n'avons jamais pensé par exemple l'échange de données sur le terrorisme parce que nous savions qu'il y aurait des conflits, que ce n'était pas du domaine d'action d'Europol parce qu'Europol était une organisation d'échange de renseignement policier »⁷⁵¹. Évacuée par les arènes techniques, il est intéressant de noter que cette question a été mise à l'agenda par certains professionnels de la politique nationaux. Cet objet a dès lors constitué l'un des principaux pro-

⁷⁴⁹ M. Den Boer (ed.), *Organised Crime: A Catalyst in the Europeanisation of National Police and Prosecution Agencies?*, Maastricht, European Institute of Public Administration (collection « EIPA »), 2002.

⁷⁵⁰ A. De Moor et G. Vermeulen, « Shaping the Competence of Europol. A FBI Perspective », art. cit., p. 69.

⁷⁵¹ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

blèmes rencontrés dans la rédaction de la base légale d'Europol. Pourtant, plusieurs clubs européens de coopération ont été créés dans les années 1970 autour de cette question, le TUE inclut également la lutte contre le terrorisme dans les domaines JAI et le préambule de la convention Europol justifie notamment la nécessité d'Europol face à l'urgence suscitée par les phénomènes terroristes.

La principale opposition à la compétence d'Europol en matière d'antiterrorisme provient du Royaume-Uni. Le gouvernement britannique refuse toute immixtion politique des autres États membres dans le conflit qui l'oppose aux indépendantistes nord-irlandais, n'acceptant donc que des coopérations informelles fondées sur des enjeux techniques et non politiques⁷⁵². Néanmoins, les délégations grecque et surtout espagnole, confrontées à des formes de terrorisme domestique ont insisté pour qu'Europol soit capable d'intervenir sur ces questions. L'agence est ici perçue comme un outil supplémentaire pour lutter contre un phénomène prioritaire à leurs yeux dont les membres sont disséminés en Europe⁷⁵³, témoignant d'une forme de réputation performative attribuée à la future agence⁷⁵⁴. Face à ces positions nationales apparaissant difficilement conciliables, un accord est initialement trouvé au Conseil JAI de Berlin de septembre 1994. Celui-ci prévoit l'absence de mention du terrorisme dans le mandat d'Europol, mais avec la possibilité d'incorporer cet enjeu plus tard⁷⁵⁵. Pour autant, au Conseil JAI de mars 1995, en raison de l'insatisfaction de la délégation espagnole, une nouvelle solution de compromis a été proposée pour l'article 2 de la convention. Elle consiste à préciser qu'Europol sera compétent en matière d'anti-terrorisme, certes pas de manière immédiate, mais « au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente convention ». Cette durée peut être raccourcie si le Conseil le décide à l'unanimité. Cette solution paraît restrictive pour l'autonomie opérationnelle d'Europol, mais est déjà bien plus poussée que ce que les leaders de l'EPE et de l'UDE auraient pu attendre.

Troisièmement, des tensions entre les délégations nationales, que ce soit au niveau des arènes techniques ou politiques, ont également été manifestes concernant les définitions des formes de criminalité sur lesquelles Europol est compétent initialement et précisées dans l'an-

⁷⁵² J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, *op. cit.*, p. 43.

⁷⁵³ A. De Moor et G. Vermeulen, « Shaping the Competence of Europol. A FBI Perspective », *art. cit.*, p. 68 ; T. Bunyan, *The Europol Convention*, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁵⁴ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

⁷⁵⁵ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, *op. cit.*, p. 59.

nexe. La convention reflète la volonté de compromis par la mobilisation de définitions extérieures au texte⁷⁵⁶ ou par des délimitations relativement larges⁷⁵⁷. Ce constat est encore davantage marqué pour le terrorisme qui n'est l'objet d'aucune réelle définition dans la convention Europol. Cette dernière postule qu'il est constitué par les « infractions commises ou susceptibles d'être commises dans le cadre d'activités de terrorisme portant atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté des personnes ainsi qu'aux biens ». De multiples phénomènes peuvent être ainsi intégrés dans cette catégorie, reflétant les difficultés existantes quant à la définition du terrorisme au niveau international et européen, liées aux enjeux politiques et légaux corrélés⁷⁵⁸.

De même, la convention précise qu'Europol est compétent pour le blanchiment d'argent et les infractions « connexes » aux formes de criminalité dont il est chargé. Ces infractions connexes comprennent selon l'article 2 les infractions commises en vue de se procurer les moyens, afin de faciliter ou consommer l'exécution ou pour assurer l'impunité des formes de criminalité dont Europol traitait. Cette définition ne pose pas tellement de limites aux capacités d'action d'Europol. Certains chercheurs ont dès lors mis en avant la possibilité de créer une chaîne et une imbrication entre de nombreux actes criminels plus ou moins proches. Pour cela, il suffirait que ces actes soient connectés entre eux dans les définitions et représentations des forces de police. La simple suspicion qu'une personne conspire à commettre un crime pourrait ainsi être considérée comme une infraction connexe⁷⁵⁹. L'objectif de ces formulations larges est par conséquent de laisser une marge de manœuvre certaine aux services nationaux de police et de respecter les potentielles divergences en termes de définition entre les législations nationales. De ce fait, aucune harmonisation des codes pénaux n'est nécessaire. Cette volonté de

⁷⁵⁶ C'est le cas du trafic illicite de stupéfiants par rapport à la convention des Nations Unies de 1988, de la criminalité liée aux matières nucléaires et radioactives par le biais de la convention de Vienne et celle de New York de 1980, ou encore du blanchiment d'argent par rapport à une convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990.

⁷⁵⁷ Entre dans cette catégorie la lutte contre les filières d'immigration clandestine. Elle est définie comme regroupant « les actions visant à faciliter délibérément, dans un but lucratif, l'entrée, le séjour ou la mise au travail sur le territoire des États membres de l'Union européenne, contrairement aux réglementations et aux conditions applicables dans les États membres ». De même, la traite d'êtres humains est introduite comme « le fait de soumettre une personne au pouvoir réel et illégal d'autres personnes en usant de violences ou de menaces ou en abusant d'un rapport d'autorité ou de manœuvres en vue notamment de se livrer à l'exploitation de la prostitution d'autrui, à des formes d'exploitation et de violences sexuelles à l'égard des mineurs ou au commerce lié à l'abandon d'enfant ». Cette définition est complétée par une décision du Conseil du 3 décembre 1998 qui ajoute une dernière phrase spécifiant que sont également comprises « les activités de production, de vente ou de distribution de matériel pédopornographique (décision du Conseil du 3 décembre 1998 visant à compléter la définition de la forme de criminalité dite « traite des êtres humains » figurant à l'annexe de la convention Europol, JO C 026 du 30 janvier 1999, p. 21-22).

⁷⁵⁸ Entre autres I. Sommier, « Du « terrorisme » comme violence totale ? », art. cit. ; D. Duez, « De la définition à la labellisation » art. cit. ; J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, op. cit., p. 22.

⁷⁵⁹ T. Bunyan, *The Europol Convention*, op. cit., p. 6.

préservation des droits nationaux est confirmée par l'annexe de la convention : « Les formes de criminalité mentionnées à l'article 2 et dans la présente annexe sont appréciées par les services nationaux compétents selon la législation nationale des États auxquels ils appartiennent ».

Enfin, en plus des formes de criminalité déjà dans le mandat d'Europol, la convention prévoit que ce dernier peut être modifié pour intégrer des crimes se rangeant dans trois grandes catégories : les atteintes à la vie, à l'intégrité physique et à la liberté⁷⁶⁰ ; les atteintes au patrimoine, aux biens publics et fraudes⁷⁶¹ ; le commerce illégal et les atteintes à l'environnement⁷⁶². Néanmoins, sur ce point, la décision doit être prise à l'unanimité par le Conseil.

En définitive, bien qu'encadré, le mandat d'Europol peut être considéré comme moins restreint qu'il n'y paraît. Cette situation résulte d'une part de l'expansion rapide liée au leadership et aux intérêts et représentations de certains gouvernements. Elle est d'autre part liée aux difficultés à trouver un accord entre les délégations nationales permettant d'intégrer l'ensemble des pratiques, des priorités et des perceptions en matière de lutte contre la criminalité.

Conclusion de la section 1

Dans cette première section, nous avons mis en lumière la pluralité d'acteurs impliqués dans la définition de l'autonomie opérationnelle formelle d'Europol. Celle-ci n'est pas une simple traduction mécanique des pressions fonctionnelles⁷⁶³. Elle résulte des interactions variées entre des acteurs dotés de ressources inégales pour affirmer leurs représentations sociales, en particulier dans le cadre d'une très forte incertitude. Ce flou est lié, d'une part, aux divergences marquées entre les délégations nationales et, d'autre part, à la nature innovante d'une structure centralisée et formelle de coopération policière.

⁷⁶⁰ Celles-ci peuvent comprendre les formes suivantes : homicide volontaire, trafic illicite d'organes et de tissus humains, enlèvement, séquestration et prise d'otage, racisme et xénophobie etc.

⁷⁶¹ Elles regroupent entre autres le faux monnayage, la falsification de moyens de paiement, la criminalité informatique, la corruption, le trafic illicite de biens culturels etc.

⁷⁶² Une diversité de formes sont comprises, notamment : trafic illicite d'armes, de munitions et d'explosifs, trafic illicite d'espèces animales menacées, criminalité au détriment de l'environnement etc.

⁷⁶³ Ces négociations de la convention Europol sont ainsi peu expliquées et analysées par des travaux sur l'autonomie des agences, s'inscrivant dans une logique globalement fonctionnaliste (par exemple, E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit.).

Dans la continuité des processus déjà remarqués dans le chapitre 1, nous avons noté une très forte valorisation de l'expertise technique transnationale des policiers issus de la communauté épistémique des clubs des années 1970⁷⁶⁴. Plusieurs de ces acteurs sont devenus les leaders de l'EPE puis de l'UDE. Ils ont disposé de ressources importantes, fondées sur leur expertise technique transnationale, sur leur position au sein de l'organisation, les isolant davantage des instructions nationales, et sur leur présence sur ces questions sur un moyen voire long terme. Ces leaders ont joué un rôle central dans le renforcement de la cohésion interne des membres de l'EPE et de l'UDE⁷⁶⁵. Conformément à la littérature existante⁷⁶⁶, celle-ci a été facilitée par l'appartenance du personnel à la même profession policière et par leur participation volontaire au projet d'Europol auquel ils croient. Ces éléments n'empêchent pas des divisions internes aux organisations en raison de la socialisation primaire nationale de ces acteurs⁷⁶⁷. En outre, leur fonction de représentant national a pu les amener à défendre certaines positions, correspondant moins à leur expertise technique et plutôt à des impératifs politiques⁷⁶⁸.

Ces frictions entre les États membres et entre les arènes techniques et politiques semblent s'être répercutées tout au long du processus décisionnel relatif à la convention Europol, bien que de manière variable selon les questions discutées. D'une part, l'identification des tâches de l'agence a été marquée par une forte incertitude puisqu'aucune structure de coopération policière de référence n'existait. À l'instar de la littérature existante sur la valorisation de l'expertise dans ce contexte⁷⁶⁹, les leaders ont joué un rôle essentiel dans la maximisation de ces tâches

⁷⁶⁴ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; T. Bossy et A. Evrard, « Communauté épistémique », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

⁷⁶⁵ A. Boin, *Contrasts in Leadership: An Institutional Study of Two Prison Systems*, op. cit. ; F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit., p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, op. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 50-77.

⁷⁶⁶ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit. ; T. M. Moe, « An Assessment of the Positive Theory of « Congressional Dominance » », art. cit. ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, op. cit. ; G. Majone, « The New European Agencies », art. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit.

⁷⁶⁷ S. E. Zabusky, *Launching Europe*, op. cit. ; M. Egeberg, « Organising Institutional Autonomy in a Political Context », art. cit. ; J. Trondal, M. Marcussen et F. Veggeland, « Re-discovering International Executive Institutions », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit.

⁷⁶⁸ J. de Maillard et A. Smith, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes. Un milieu professionnel sans société politique », dans O. Baisnée et R. Pasquier (eds.), *L'Europe telle qu'elle se fait : européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS, 2007, p. 197-209.

⁷⁶⁹ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; T. Bossy et A. Evrard, « Communauté épistémique », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

dans les limites imparties et sont parvenus à combiner différentes formes d'expertise pour produire des idées qui ont été acceptées sans réelle modification dans la convention Europol. Par cette mise en lumière de leur expertise technique, les membres de l'EPE et de l'UDE ont réussi à construire une identité unique puisqu'aucun autre groupe d'acteurs n'a été en capacité d'apporter des éléments de réponse sur ces points. Cette expertise a également été perçue comme légitime par les représentants du groupe *ad hoc* et les ministres puisque répondant à leurs attentes. Une forme préalable de réputation substantive de ces structures est donc perceptible auprès de ces acteurs⁷⁷⁰.

D'autre part, la fixation du mandat d'Europol a supposé des dynamiques différentes. Son extension avant la convention de 1995 est liée à l'entrepreneuriat des leaders pour affirmer leur vision plus globale de la criminalité en particulier lors des « crises » de la sécurité intérieure. Ces temporalités entraînent une forte saillance de ce secteur d'action publique et attirent l'attention des professionnels de la politique qui doivent répondre aux craintes de l'opinion publique. La dimension stratégique n'est pour autant pas suffisamment explicative de ce processus à la lumière du soutien politique spécifique de certaines délégations nationales. Celui-ci atteste d'un début de réputation performative⁷⁷¹ et de l'octroi de ressources humaines et financières supplémentaires, indicateurs d'une autonomie réelle⁷⁷². Dès lors, les extensions successives du mandat d'Europol vérifient une partie de la troisième hypothèse de cette thèse, concentrée sur l'importance de la visibilité des enjeux sécuritaires exogènes à Europol dans son expansion. De plus, nous avons pu tester certaines dimensions de notre quatrième hypothèse en démontrant que la nature intergouvernementale du processus décisionnel a indirectement renforcé l'autonomie de l'agence. En effet, l'incapacité des parties prenantes à imposer leur volonté a mené à des compromis larges et flous dans la définition des objectifs et du mandat d'Europol, à même de profiter aux capacités d'action opérationnelles de cette agence.

L'autonomie opérationnelle formelle d'Europol a donc été contrainte par de nombreux garde-fous imposés par les délégations plus réticentes. Pourtant, au sein de ces limites les leaders sont parvenus, avec le soutien de certains États membres, à consolider l'autonomie opérationnelle formelle, à maximiser les tâches et le mandat de l'agence⁷⁷³. À ce titre, cette section

⁷⁷⁰ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit., p. 291.

⁷⁷¹ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

⁷⁷² M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 70-72.

⁷⁷³ *Ibid.*

a confirmé pour partie notre première hypothèse relative au poids des leaders dans l'autonomisation d'une agence. Cette dynamique reflète une réputation substantive encore inégale selon les publics et précaire, mais d'une institutionnalisation en voie de construction de l'EPE et de l'UDE⁷⁷⁴.

⁷⁷⁴ *Ibid.*, p. 41.

Section 2. Europol, une organisation intergouvernementale⁷⁷⁵

Après avoir étudié les dynamiques centrales dans la détermination de l'autonomie opérationnelle formelle d'Europol, nous nous intéressons à la facette organisationnelle. Nous postulons que celle-ci ne peut pas être résumée à une simple quête de contrôle des autorités politiques sur l'agence, que ce soit sous la forme d'un *bureaucratic drift* pour éviter que les membres de celle-ci poursuivent leurs propres préférences, ou d'un *political drift* qui consisterait en la prise de contrôle par l'une des institutions politiques⁷⁷⁶. Nous introduisons à ce titre une nuance essentielle entre les mécanismes de contrôle qui sont intrusifs et directs et ceux de redevabilité qui impliquent qu'un acteur explique et justifie sa conduite après avoir été libre de mener ses activités⁷⁷⁷. En plus de chercher à dépasser le dilemme du modèle P-A, nous accordons une attention particulière aux acteurs en charge d'exercer ces mécanismes de contrôle ou de redevabilité. Cet accent se révèle essentiel dans le cadre des agences de l'UE dans la mesure où il permet d'identifier les débats sur leur nature plus intergouvernementale ou supranationale.

Dans le cas d'Europol, il semble que l'incertitude sur les enjeux organisationnels ait été moins forte que pour les composants opérationnels de son autonomie *de jure*. Premièrement, il existe déjà des agences de l'UE. Bien que celles-ci soient rattachées au premier pilier de l'UE et donc au domaine communautaire, elles peuvent constituer un modèle ou un contre-modèle en raison des importantes différences et dérogations appliquées au troisième pilier de l'UE qui contient les matières JAI. Deuxièmement, un certain nombre de mécanismes de gouvernance sont déjà prévus pour la coopération policière dans les dispositions formelles du TUE. Le flou de certaines d'entre elles pourrait incarner une opportunité politique pour les acteurs n'ayant pas réussi à affirmer leurs représentations sociales dans le forum de communauté de politique publique ayant mené à l'adoption du TUE. Pour autant, cette marge de manœuvre reste limitée dans la mesure où la nature intergouvernementale du domaine JAI a été clairement affirmée.

⁷⁷⁵ Nous rappelons à ce titre que nous traitons d'Europol comme d'une agence dans une quête de clarté analytique et de montée en généralité bien qu'il n'en soit pas une formellement selon la convention de 1995 et que ce changement date de la décision Europol de 2009.

⁷⁷⁶ H. Kassim et A. Menon, « The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union », art. cit., p. 126 ; R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model », *West European Politics*, 2008, 31, 4, p. 789-805 ; T. Delreux et J. Adriaensen, « Introduction », art. cit.

⁷⁷⁷ M. Bovens, « Analysing and Assessing Accountability », art. cit. ; E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Wielders of Supranational Power », art. cit., p. 131 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852.

De plus, ces négociations ont été menées par les représentants nationaux du groupe *ad hoc* Europol, disposant d'une vision plus « pragmatique »⁷⁷⁸ de la coopération policière et moins concentrée sur l'intégration européenne. Ces caractéristiques nous amènent par conséquent à supposer la faible évolution du rôle des institutions supranationales et du contrôle démocratique par rapport aux dispositions du TUE (A).

Néanmoins, nous supposons que les interrogations relatives à la gouvernance d'Europol ne s'achèvent pas avec l'accord entre les États membres sur la convention Europol. Ce postulat émerge à la suite du constat d'un décalage entre la signature de la convention, le 26 juillet 1995, et le début formel des activités d'Europol, le 1^{er} juillet 1999. Deux spécificités liées à la base légale d'Europol peuvent être à l'origine de ce retard. Premièrement, comme précisé précédemment, une convention doit être ratifiée par les parlements nationaux avant d'entrer en vigueur. Nous tâchons de saisir si cette capacité d'action a été activée comme une ressource par les députés nationaux pour affirmer leur propre vision d'Europol alors qu'ils ont été exclus des négociations. Deuxièmement, la convention Europol n'a pas résolu toutes les questions devant être réglées avant son entrée en vigueur puisque certains enjeux ont été repoussés et ont dû être adoptés par des textes spécifiques. Ces nouvelles discussions peuvent représenter des opportunités pour les gouvernements des États membres qui n'ont pas eu gain de cause dans le processus de rédaction de la convention Europol. Ils pourraient chercher à renégocier et à affirmer certaines de leurs représentations, tout en luttant en parallèle pour modifier la coopération policière dans le cadre du traité d'Amsterdam en négociation. Nous nous intéressons donc aux possibles transformations de l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol en tenant compte de ce niveau meso lié à la base légale de l'agence et macro avec la législation primaire de l'UE (B).

A. Une autonomie organisationnelle formelle restreinte et intergouvernementale

Nous observons de prime abord les négociations de la base légale d'Europol *stricto sensu* et les dispositions relatives à son autonomie organisationnelle négociées par le groupe *ad hoc* Europol et par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. À cette fin, nous mobilisons quatre indicateurs du degré et des modalités de cette dernière. Il s'agit premièrement de l'autonomie managériale qui implique une focale sur les prérogatives, la composition et les relations prévues de l'agence avec son conseil d'administration. Deuxièmement, l'autonomie organisationnelle

⁷⁷⁸ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

formelle implique une dimension financière qui doit amener le chercheur à penser la source du financement de l'agence, la gestion de ses ressources et ses relations avec les organes financiers. Troisièmement, une attention spécifique doit être apportée à l'autonomie judiciaire ou quasi-judiciaire de l'agence, c'est-à-dire au rôle des cours de justice et organes de contrôle similaires de ses activités. Enfin, l'autonomie politique renvoie aux interactions formelles entre l'agence et le Parlement européen, la Commission et/ou le Conseil⁷⁷⁹.

La composition du groupe *ad hoc* Europol et la faible habitude de coopération et de participation des ministres de l'Intérieur et de la Justice nous amènent à supposer des débats assez restreints sur la construction européenne. Ces représentations de l'intégration européenne sont entendues de manière large ici et impliquent à la fois la détermination du rôle des États par rapport aux institutions supranationales et celle des pouvoirs exécutifs par rapport au pouvoir législatif. Ces questions se posent en particulier dans un domaine régalien et dans la mesure où « les institutions policières à l'échelon national ont fait partie des institutions les plus imperméables au contrôle parlementaire »⁷⁸⁰. Ces éléments sont traduits dans le TUE à la fois par le rôle très modeste des institutions supranationales et des parlements au profit des gouvernements des États membres. Ces derniers sont en outre protégés de toute contrainte imposée par un autre État par le verrou de l'unanimité dans le processus décisionnel. Afin de tester les possibles spécificités de la gouvernance d'Europol sur ces deux aspects, nous choisissons d'effectuer une comparaison avec l'autonomie organisationnelle formelle des agences du premier pilier sur lesquelles une littérature abondante existe. Nous mobilisons successivement les quatre facettes de cette autonomie en nous intéressant premièrement aux organes en charge des enjeux managériaux et financiers qui sont propres à Europol (1). Deuxièmement, nous nous concentrons sur les interactions entre Europol et les institutions externes afin de poursuivre notre réflexion sur les dimensions politiques et judiciaires ou quasi-judiciaires de l'autonomie de cette agence (2).

⁷⁷⁹ Nous combinons les indicateurs de l'autonomie formelle mis en exergue par M. Groenleer (*The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 70-72.) et ceux de E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer (« Agency Growth between Autonomy and Accountability », *art. cit.*, p. 852).

⁷⁸⁰ M. Anderson, « Les répercussions du traité d'Amsterdam et de la déclaration de Tampere sur les institutions de police », *Cultures & conflits*, 2002, 45, p. 123.

A. 1. *Europol, une agence sui generis*

Comme précisé *supra*, l'incertitude dans la détermination de l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol nous semble avoir été moindre par rapport aux enjeux opérationnels. Il n'existe aucune structure formelle de centralisation des informations dotée de capacités d'action aussi fortes qu'Europol et le TUE reste vague sur cette dimension. En revanche, les acteurs négociant l'autonomie organisationnelle d'Europol peuvent s'appuyer sur les agences de l'UE du premier pilier. Ils peuvent en faire un modèle quant à la forme ou un contre-modèle quant au contenu afin de respecter les limitations intergouvernementales clairement établies par le TUE. Pour autant, une légère incertitude demeure dans la mesure où Europol est la première agence créée au sein du troisième pilier et que certaines dispositions du TUE demeurent floues.

Dans ce sens, d'une part, toute agence dispose d'un conseil d'administration et d'une direction qui interagissent dans la détermination de l'autonomie managériale. Nonobstant, d'importantes différences pourraient être visibles dans la composition et les pouvoirs de ces deux organes dans le cas des agences du premier pilier par rapport à ceux prévus par la convention Europol (§1). D'autre part, deux organes spécifiques ont été créés au sein d'Europol et sont en charge de l'autonomie financière de l'agence : le contrôleur financier et le comité budgétaire. Cette particularité soulève de nombreuses interrogations quant à leur composition et à leur rôle et quant aux conséquences potentielles sur le degré d'autonomie organisationnelle formelle d'Europol (§2).

A.1. §1. *Une autonomie managériale intergouvernementale*

Les conseils d'administration des agences européennes jouent un rôle central dans l'exercice du contrôle et de la redevabilité des agences. En dépit de leur diversité, une tâche commune essentielle est celle de surveiller la performance et les activités du directeur. L'exercice de cette tâche s'entend par leur nature hybride, étant à la fois un organe externe et interne à l'organisation, leur offrant une proximité et un accès privilégié à l'agence concernée⁷⁸¹. Par leurs pouvoirs

⁷⁸¹ S. Andoura et P. Timmerman, « Governance of the EU », art. cit. ; E. M. Busuioc, « European Agencies and Their Boards », art. cit., p. 4-6 ; M. Martens, « Executive Power in the Making: The Establishment of the European Chemicals Agency » dans E. M. Busuioc, M. Groenleer et J. Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester : New York, Manchester University Press, 2012, p. 27 ; M. Egeberg, M. Martens et J. Trondal, « Building Executive Power at the European Level », art. cit.

de contrôle, les conseils d'administration peuvent grandement restreindre l'autonomie organisationnelle formelle des agences. Par conséquent, la composition et le fonctionnement du conseil d'administration d'une agence peuvent être pensés comme révélateurs du degré d'autonomie et des acteurs par rapport auxquels celle-ci est développée⁷⁸².

À ce titre, l'article 28 de la convention Europol précise que le conseil d'administration est composé d'un représentant de chaque État membre, disposant d'une voix et pouvant être accompagné d'experts. Il n'est pas précisé que ce représentant doit être issu des services policiers et chaque État décide d'envoyer la personne qu'il souhaite. La Commission participe aux réunions du conseil d'administration, mais est dénuée de droit de vote. Enfin, la présidence est assurée par le représentant de l'État membre qui exerce la présidence du Conseil. Ces mécanismes reflètent donc la forte présence des États membres au sein du conseil d'administration d'Europol dont la composition est distincte des autres agences européennes puisque la Commission européenne dispose normalement d'une voix voire de deux⁷⁸³. Cette disposition témoigne de l'affirmation d'une vision intergouvernementale au détriment des institutions supranationales⁷⁸⁴. En outre, le requis de l'unanimité pour un grand nombre de capacités d'action mentionnées à l'article 28 prend également sens en considérant la crainte de contraintes imposées à un gouvernement par ses homologues, conformément à ce qui existe dans le TUE pour le Conseil des ministres.

Ce mécanisme de vote ainsi que la composition du conseil d'administration d'Europol sont déterminants dans l'autonomie de l'agence puisque cet organe est en charge de tâches essentielles. Sur ce point, l'étude de la convention Europol révèle, d'une part, des similarités entre ce conseil d'administration et celui des agences communautaires. En effet, cet organe supervise les questions budgétaires dans la mesure où il est chargé par exemple de participer à

⁷⁸² F. Gilardi, « Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis », *Journal of European Public Policy*, 2002, 9, 6, p. 873-893 ; F. Gilardi, *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 70.

⁷⁸³ A. Kreher, « Agencies in the European Community », art. cit. ; D. Geradin et N. Petit, « The Development of Agencies at EU and National Levels », art. cit. ; E. Vos, « Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies » dans D. Geradin, R. Muñoz et N. Petit (eds.), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham ; Northampton, Edward Elgar, 2005, p. 126 ; S. Andoura et P. Timmerman, « Governance of the EU », art. cit. ; E. Chiti, « An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies », *Common Market Law Review*, 2009, 46, 5, p. 1395-1442.

⁷⁸⁴ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 854-855.

l'établissement du budget ou d'adopter à l'unanimité le plan financier quinquennal. De plus, le conseil d'administration d'Europol exerce un rôle de surveillance du directeur et des directeurs adjoints dont il participe à la nomination et à la révocation par ailleurs. En outre, il contribue à la planification stratégique des activités et au contrôle des performances de l'agence. L'un des mécanismes à cette fin est l'adoption annuelle à l'unanimité d'un rapport général sur les activités d'Europol et d'un rapport prévisionnel en fonction des besoins opérationnels des États membres et des conséquences sur le budget et les effectifs d'Europol.

Les tâches dévolues selon l'article 28 au conseil d'administration d'Europol sont, d'autre part, plus étendues que celles des conseils d'administration des agences communautaires. Cette spécificité est en partie liée aux organes particuliers créés au sein d'Europol que nous détaillons par la suite. Le conseil d'administration d'Europol contrôle dans ce sens le contrôleur financier qu'il nomme à l'unanimité, ou examine les problèmes soulevés par l'autorité de contrôle commune (ACC). De surcroît, le conseil d'administration est en charge de tâches directement liées au travail opérationnel d'Europol, comme l'approbation des instructions de création de fichiers d'analyse à la majorité des deux tiers ; l'adoption de règles concernant les relations entre Europol et des États et organisations tiers ; ou encore la participation à la définition de l'aménagement du système d'index à l'unanimité. Ces éléments ont mené de la sorte à la domination très nette d'acteurs détenteurs d'une expertise technique policière parmi les représentants nationaux au conseil d'administration, comme nous le détaillons dans le chapitre 3, bien qu'il n'existe aucune disposition à ce propos dans la convention de 1995. Enfin, le conseil d'administration peut participer à l'élargissement de l'objectif d'Europol ou à la modification éventuelle de la convention. Cette capacité lui est attribuée en lien avec sa connaissance plus fine du fonctionnement et des besoins d'Europol par ses interactions plus directes avec l'agence. Il est en outre possible du fait de la nature spécifique de la base légale d'Europol, une convention, distincte de celle des agences communautaires.

L'observation des dispositions relatives au directeur d'Europol prévues à l'article 29 révèle également des similarités et différences par rapport aux directeurs des agences communautaires⁷⁸⁵. Premièrement, la procédure de nomination la plus commune des directeurs des agences de l'UE est fondée sur une proposition de la Commission et une nomination par le

⁷⁸⁵ P. Craig, *EU Administrative Law*, *op. cit.*, p. 174-175 ; E. M. Busuioc et M. Groenleer, « *Wielders of Supranational Power* ».

conseil d'administration. Des modalités distinctes sont prévues pour Europol, accordant un rôle bien plus central aux États membres. Le directeur est de ce fait nommé à l'unanimité par le Conseil sur avis du conseil d'administration, sans détails relatifs aux critères de sélection. De même, tandis que le mandat des directeurs est généralement de cinq ans, renouvelable une fois, celui du directeur d'Europol est prévu pour quatre ans, bien qu'également renouvelable une fois. Enfin, la révocation du directeur d'Europol est décidée à une majorité des deux tiers du Conseil, après avis du conseil d'administration, soit un mécanisme relativement facile à mettre en œuvre. Ces trois éléments témoignent donc d'une autonomie organisationnelle restreinte d'Europol par rapport aux États membres selon Martijn Groenleer⁷⁸⁶.

Les directeurs des agences de l'UE sont généralement en charge du fonctionnement opérationnel des agences, s'avérant être rarement les preneurs formels de décision. Ils exercent communément trois ensembles de tâches⁷⁸⁷, également attribuées au directeur d'Europol. Premièrement, les directeurs sont en charge d'une priorisation des objectifs et missions attribués à l'agence, de leur traduction plus concrète et détaillée. Pour cela, ils soumettent des idées au conseil d'administration par le biais des programmations annuelles et rapports d'activités notamment. Cette première tâche apparaît clairement dans la convention Europol. Celle-ci dispose que le directeur, aidé de directeurs adjoints, est responsable de la gestion d'Europol devant le conseil d'administration, aux réunions duquel il assiste sans disposer de droit de vote. Le directeur est chargé de l'exécution des tâches confiées à Europol, de l'élaboration et de l'exécution adéquates des décisions du conseil d'administration, de la préparation des projets de budget, du tableau des effectifs et du plan financier quinquennal.

Deuxièmement, les directeurs sont les représentants de l'agence auprès des différents acteurs de l'environnement extérieur, ce qui est traduit dans la convention Europol par la figure de représentant légal d'Europol incarnée par son directeur.

Enfin, les directeurs sont responsables du recrutement du personnel de l'agence, de l'organisation interne de cette dernière et de l'allocation du budget. Tout en respectant les diffé-

⁷⁸⁶ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 70-72.

⁷⁸⁷ E. M. Busuioc et M. Groenleer, « *Wielders of Supranational Power* », art. cit. ; S. Andoura et P. Timmerman, « *Governance of the EU* », art. cit. ; M. Egeberg, M. Martens et J. Trondal, « *Building Executive Power at the European Level* », art. cit. ; D. Geradin et N. Petit, « *The Development of Agencies at EU and National Levels* », art. cit.

rentes contraintes formelles et informelles imposées, ils bénéficient très souvent d'une importante autonomie formelle à cette fin. À ce titre, la convention Europol dispose que le directeur est responsable de l'administration courante, de la gestion du personnel, ainsi que de l'exécution du budget d'Europol. Pour autant, l'article 30 précise que les nominations doivent prendre en compte les compétences et qualités professionnelles et personnelles et la représentation des différents États membres et langues officielles de l'Union.

Ces trois points nous amènent à constater que les pouvoirs du directeur d'Europol ne sont pas plus importants que ceux des directeurs des autres agences du premier pilier. Celui-ci se révèle cantonné aux fonctions communes des directeurs d'agence de l'UE et il est en plus explicitement contrôlé par le Conseil et le conseil d'administration composé de représentants des États membres, notamment par le biais des organes spécifiques financiers créés⁷⁸⁸.

A.1. §2. Des organes spécifiques en charge de l'autonomie financière

Si nous avons mis en lumière les spécificités du conseil d'administration et du directeur d'Europol par rapport aux agences du premier pilier, un fossé encore plus important est perceptible concernant l'autonomie financière d'Europol dans la mesure où deux organes spécifiques ont été créés à cette fin : le contrôleur financier et le comité budgétaire.

Le premier, nommé à l'unanimité par le conseil d'administration, est chargé de contrôler l'engagement et le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes selon l'article 35 de la convention. Le comité budgétaire est, quant à lui, composé d'un représentant de chaque État membre, expert en matière budgétaire. Ce comité prépare les délibérations en matière budgétaire et financière, donne son avis sur le budget d'Europol établi par le directeur, qui le présente ensuite au conseil d'administration. La mise en place de ces deux organes, grandement contrôlés par les États membres de manière fonctionnelle et organique, représente par conséquent un mécanisme particulier de contrôle du directeur et de l'agence de manière plus générale. Cette autonomie financière limitée est dès lors à même de diminuer très fortement l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol⁷⁸⁹.

⁷⁸⁸ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 855.

⁷⁸⁹ J. Pfeffer et G. R. Salancik, *The External Control of Organizations*, New York, Harper and Row, 1978 ; A. Kreher, « Agencies in the European Community », art. cit., p. 235-236 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 32 ; H. Jorry, « Une agence originale de l'Union », art. cit., p. 171.

Cette particularité prend sens à la lumière du financement d'Europol, distinct de celui des agences de l'UE. En effet, Europol fonctionne à partir des contributions des États membres calculées sur la base de leur PNB tandis que les autres agences sont financées par les fonds communautaires. Dans ce dernier cas, le Parlement européen dispose d'un rôle central dans la procédure de décharge budgétaire et les mécanismes de contrôle et de redevabilité financiers ne sont donc pas tellement exercés par des organes internes à l'agence mais par les comités compétents de cette institution⁷⁹⁰. Le financement d'Europol par des contributions nationales permet dès lors d'évincer le Parlement européen tout en créant la possibilité de jeu d'influences variables en fonction de ces contributions. Ce mécanisme a déjà été observé pour l'UDE puisque le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ont utilisé ce poids financier pour tenter d'infléchir en partie ses évolutions⁷⁹¹. Toutefois, l'article 35 précise que des « recettes occasionnelles » peuvent également faire partie du budget d'Europol, sans précision supplémentaire.

A. 2. Les gouvernements nationaux, interlocuteurs presque exclusifs d'Europol

Les éléments précédents révèlent les dispositions clairement intergouvernementales et restrictives de l'autonomie managériale et financière formelle d'Europol négociées par le groupe *ad hoc* Europol et les ministres de l'Intérieur et de la Justice des États membres. Deux autres enjeux de l'autonomie organisationnelle formelle d'une agence supposent normalement un rôle d'institutions qui lui sont externes. Il s'agit d'une part des enjeux judiciaires ou quasi-judiciaires qui regroupent les autorités à même d'exercer un contrôle en termes judiciaires ou proches telles que les instances de protection de données⁷⁹² (§1). D'autre part, l'autonomie politique amène les chercheurs à s'intéresser aux interactions entre une agence et les institutions strictement politiques que sont le Conseil, la Commission et le Parlement européen⁷⁹³ (§2). Nous étudions encore une fois ces dispositions formelles en nous concentrant à la fois sur le degré d'autonomie accordé à Europol et sur les acteurs en charge des mécanismes de contrôle/et ou de redevabilité.

⁷⁹⁰ D. Curtin, « Delegation to EU non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability », art. cit., p. 109 ; S. Andoura et P. Timmerman, « Governance of the EU », art. cit.

⁷⁹¹ E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Beyond Design », art. cit., p. 291.

⁷⁹² E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852.

⁷⁹³ *Ibid.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 70-72.

A.2. §1. Les contours flous de l'autonomie (quasi-)judiciaire

Les agences du premier pilier disposent d'une responsabilité judiciaire dans la mesure où elles opèrent sous la juridiction de la CJCE⁷⁹⁴. Dans le cas d'Europol, aucune mention n'est faite quant à la compétence de la CJCE pour résoudre les conflits relatifs à l'interprétation ou l'application de la convention. Pourtant, dans le projet allemand de convention de 1994, un rôle certain était reconnu à cette cour en matière de différends portant sur l'interprétation de la convention et sur la légalité des décisions du conseil d'administration et le respect de ses obligations. Cependant, au fil des négociations de la convention Europol, les compétences de la CJCE ont été diluées pour être finalement totalement supprimées, en particulier en raison de l'opposition britannique à la moindre implication de cette cour⁷⁹⁵. Cela fait écho de manière plus large au rôle très restreint de la CJCE dans le troisième pilier, pensé comme traitant d'enjeux régaliens⁷⁹⁶. La question a alors été repoussée à une décision ultérieure à la convention. Cette absence de remise en cause initiale des décisions par la CJCE laisse présager une autonomie judiciaire assez forte d'Europol⁷⁹⁷ sur ce point à cause de l'incapacité de certaines délégations d'admettre la compétence d'une institution supranationale.

Les facettes quasi-judiciaires de l'autonomie d'Europol affichent également une importante dimension intergouvernementale, comme l'illustre le cadre des protections des données collectées et traitées par Europol. Ces mécanismes intergouvernementaux ont été pensés comme essentiels du fait de l'existence de cadres très distincts de protection des données en fonction des États membres, mais aussi de pratiques et d'interprétations variables – par exemple, comme développée précédemment, la différence entre information et renseignement, ou entre *hard* et *soft data*. Cette diversité a suscité des débats au sein de l'EPE et de l'UDE sur la façon adéquate de protéger les données. Le problème a été d'autant plus important qu'il est question de données personnelles en possession des autorités nationales de police, déjà réticentes à les transmettre et encore plus à une organisation de coopération sans en maîtriser l'ensemble du processus comme nous l'ont expliqué deux membres de l'EPE :

⁷⁹⁴ S. Andoura et P. Timmerman, « Governance of the EU », art. cit. ; E. M. Busuioc, *The Accountability of European Agencies: Legal Provisions and Ongoing Practices*, Delft, Eburon, 2010, p. 163-203.

⁷⁹⁵ T. Bunyan, *The Europol Convention*, op. cit., p. 10-11.

⁷⁹⁶ N. A. E. M. Neuwahl, « Judicial Control in Matters of Justice and Home Affairs: What Role for the Court of Justice » dans R. Bieber et J. Monar (eds.), *Justice and Home Affairs in the European Union: The Development of the Third Pillar*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1995 ; E. M. Busuioc, *The Accountability of European Agencies*, op. cit., p. 182-188.

⁷⁹⁷ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 70-72.

Tous les États membres avec des règles de protection des données très restrictives, comme l'Allemagne [...] et les pays d'Europe du Nord n'étaient pas réticents à créer Europol, mais il fallait trouver un moyen de dépasser les difficultés en matière de protection des données et de créer un nouveau système pour que la police puisse échanger des données pertinentes et sensibles, ce fut un long processus⁷⁹⁸.

Pour la base de données Europol, il y avait un débat majeur sur qui pouvait la contrôler, en être en charge parce si vous prenez des données françaises, britanniques, allemandes, la propriété des données reste en France, au Royaume-Uni, en Allemagne. Mais si vous mettez des données dans une base de données à laquelle les autres États membres ont accès, cela doit être enregistré et implique un règlement spécifique sur les données. Il y avait besoin d'un processus par lequel les données détenues par Europol seraient couvertes par une législation qui autorise l'échange [...] la décision pour cette base de données était majeure⁷⁹⁹.

Alors, les modalités de contrôle et de protection des données ont été pensées de manière strictement intergouvernementale. Selon l'article 23 de la convention, chaque État membre doit choisir une autorité de contrôle nationale (ACN). Chaque ACN s'assurerait que le droit national et la protection des données soient bien respectés par les services de leur État et leur UNE quand ils introduisent, consultent ou transmettent des données à Europol. En miroir, selon l'article 24, l'ACC veille à ce que l'activité d'Europol n'aille pas à l'encontre des dispositifs de protection des données. Cette ACC est composée d'un ou deux représentants de chaque autorité de contrôle nationale et doit établir régulièrement des rapports d'activité destinés au conseil d'administration et au Conseil des ministres⁸⁰⁰. Ces dispositions intergouvernementales sont en outre prolongées par une autonomie politique pensée presque exclusivement par rapport aux gouvernements des États membres au détriment des institutions supranationales.

⁷⁹⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

⁷⁹⁹ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

⁸⁰⁰ Sur cette question de la protection des données dans les agences du troisième pilier, une importante littérature a été produite par les chercheurs critiques que nous ne développons pas ici dans la mesure où ce n'est pas l'objet de notre thèse (cf. entre autres T. Bunyan, *The Europol Convention*, *op. cit.* ; F. Geyer, « Taking Stock: Databases and Systems of Information Exchange in the Area of Freedom, Security and Justice », *Challenge Paper 9*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2008, p. 45 ; E. Guild et F. Geyer (eds.), *Security versus Justice?: Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Aldershot ; Burlington, Ashgate, 2008 ; D. Bigo, « Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders: An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals », Working Paper 52, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2012).

A.2. §2. Une autonomie politique pensée par rapport aux gouvernements nationaux

Une agence qu'elle soit domestique ou européenne implique enfin des interactions avec les institutions politiques⁸⁰¹. L'autonomie politique forte d'une agence se traduirait par son faible nombre d'obligations formelles vis-à-vis d'un nombre limité d'acteurs politiques⁸⁰². Dans le cas d'Europol, d'importantes dérogations sont visibles quant au rôle habituel de la Commission⁸⁰³ et du Parlement européen⁸⁰⁴ dans les agences du premier pilier.

À ce titre, une seule mention de la Commission est faite dans le texte de la convention Europol, à l'article 28, et est relative à l'octroi d'un statut d'observateur de son représentant au sein du conseil d'administration, sans droit de vote. Cette participation représente une sorte de possibilité d'information de la Commission sur les discussions ayant lieu dans cette enceinte, sans réelle capacité d'inflexion. Par conséquent, aucune obligation formelle d'Europol n'existe envers cette institution. Ce vide reflète l'interprétation restrictive opérée par certaines délégations de l'article K.4.2 du TUE qui prévoit que la Commission doit être « pleinement associée aux travaux dans les domaines visés au présent titre ».

De plus, l'article 34 de la convention Europol dispose que le Parlement européen reçoit un rapport annuel de la présidence du Conseil des ministres pour présenter les travaux réalisés par Europol et qu'il est consulté en cas de modification de la convention Europol. Aucune précision n'est apportée quant à la possibilité des eurodéputés de donner des avis, de faire des recommandations, de procéder à des audiences ou même de recevoir des rapports de l'ACC, du conseil d'administration ou du comité budgétaire. Deux restrictions supplémentaires sont effectuées. Le Parlement européen ne peut pas avoir accès à certaines informations en raison des

⁸⁰¹ M. Everson et al., « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », rapport 178, Bruxelles, Commission européenne, 1999 ; R. D. Kelemen, « The Politics of « Eurocratic » Structure and the New European Agencies », art. cit. ; E. Vos, « Agencies and European Union » dans T. Zwart et L. F. M. Verhey (eds.), *Agencies in European and Comparative Perspective*, Anvers ; New York, Intersentia ; METRO, 2003, p. 113-147 ; D. Curtin, « Delegation to EU non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability », art. cit.

⁸⁰² M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 70-72.

⁸⁰³ *Ibid.*, p. 130-131 ; C. Scott, « Agencies for European Regulatory Governance : A Regimes Approach » dans D. Geradin, R. Muñoz et N. Petit (eds.), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham ; Northampton, Edward Elgar, 2005, p. 67-87 ; E. Chiti, « An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies », art. cit.

⁸⁰⁴ R. D. Kelemen, « The Politics of « Eurocratic » Structure and the New European Agencies », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 131-132 ; T. Bach et J. Fleischer, « The Parliamentary Accountability of European Union and National Agencies », art. cit.

« obligations de réserve et de protection du secret » selon la convention. Les informations qui lui sont communiquées doivent donc demeurer relativement générales. Pour certains commentateurs, le risque est alors que le Parlement européen n'ait à sa disposition qu'une version « aseptisée et moins riche d'informations »⁸⁰⁵ que le rapport annuel d'Europol. De plus, le Parlement européen ne peut empiéter sur les prérogatives des parlements nationaux qui se voient eux-mêmes reconnaître comme seule possibilité de contrôle d'Europol la procédure de ratification de la convention et de ses amendements.

Il n'existe donc pas de réelle obligation formelle d'Europol vis-à-vis des eurodéputés. Cette situation représente une position « minimaliste »⁸⁰⁶ par rapport aux dispositions du TUE, selon lesquelles le Parlement européen est « informé régulièrement » et ses vues sont « dûment prises en considération ». Le premier projet de convention allemand de 1994 prévoyait pourtant que le Parlement européen devrait être consulté sur les principaux aspects des activités d'Europol. Il aurait également pu donner son avis sur les décisions importantes relatives à la mise en application et à la modification de la convention, avis qui devait être pris en considération. En outre, dans ce projet, le Parlement européen était en capacité de poser des questions auxquelles la présidence du Conseil doit répondre. Ces dispositions étaient à cet égard beaucoup plus proches du TUE. Cependant, certaines délégations nationales, notamment le Royaume-Uni, s'y sont opposées et ont exigé que le contrôle d'Europol reste strictement intergouvernemental⁸⁰⁷.

B. L'échec de la convention Europol à absorber l'ensemble des débats

Notre proposition d'étudier la détermination de l'autonomie *de jure* d'Europol comme un processus nous permet d'introduire une pluralité de temporalités. Nous pensons dès lors que cette dynamique ne s'achève pas avec l'adoption de la base légale d'Europol le 26 juillet 1995 du fait de différents requis formels qui repoussent le début des activités de l'agence au 1^{er} juillet 1999. Premièrement, l'entrée en vigueur d'une convention nécessite la ratification du texte par chaque parlement national. Cette spécificité représente une ressource pour les députés des États membres, bien qu'elle soit marginale dans la mesure où il s'agit d'une acceptation ou d'un rejet en bloc du texte, sans possibilité d'amendement. Pour autant, cette capacité d'action ne semble

⁸⁰⁵ B. Hayes, *The Activities and Development of Europol*, *op. cit.*, p. 16.

⁸⁰⁶ T. Bunyan, *The Europol Convention*, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁰⁷ *Ibid.*, p. 9.

pas négligeable en raison des quatre années nécessaires à la mise en œuvre de la convention Europol. Nous supposons que ce retard pourrait être lié aux résistances des parlementaires nationaux à l'égard de la convention Europol. Par conséquent, un niveau supplémentaire de lutte pourrait apparaître au sein des arènes politiques, entre les pouvoirs exécutif et législatif des États membres (1). Deuxièmement, deux points qui ont soulevé des difficultés majeures ont été extraits des négociations pour être discutés ultérieurement : les privilèges et immunités du personnel d'Europol et la juridiction de la CJCE. Ces problèmes font écho à des positionnements distincts des États membres quant à l'intégration européenne. Alors, nous émettons l'hypothèse que les débats sur ces deux enjeux ont suscité de nouvelles tensions entre les délégations défendant une position intergouvernementaliste et celles adoptant une vision supranationale. Ces éléments pourraient être encore intensifiés dans le contexte de la préparation du traité d'Amsterdam (2).

B. 1. La multiplication des critiques de la part des acteurs exclus

Nous avons jusque-là principalement pensé les négociations de la convention Europol comme une opportunité politique qui pourrait être saisie par les acteurs n'ayant pas disposé des ressources suffisantes dans le cadre de la CIG du TUE. Toutefois, cette nouvelle configuration institutionnelle ne signifie pas pour autant une ouverture plus grande du forum de communauté de politique publique. De nombreux acteurs restent exclus de ces discussions et donc de la délimitation de l'autonomie formelle d'Europol dont les parlementaires nationaux et européens et la société civile. Or, la police constitue un secteur d'action publique régalién qui représente de plus un enjeu électoral. Il nous paraît donc très probable que ces acteurs aient cherché à affirmer leurs représentations en mobilisant les faibles ressources à leur disposition. Une forte tension nous semble à même de régir les orientations de ces acteurs. D'une part, nous supposons que les parlementaires nationaux et européens, soutenus par une partie de la société civile, se sont montrés critiques de l'autonomie d'Europol⁸⁰⁸. Ce postulat est lié à la position générale-

⁸⁰⁸ Nous nous appuyons à cette fin sur les rapports parlementaires existant sur cette question. Cette méthodologie vise à compenser le fait que nous n'ayons pas eu accès à des parlementaires siégeant à cette époque dans le cadre de la réalisation de notre thèse. Une difficulté majeure supplémentaire s'est posée quant à l'accès à ces rapports et à notre compréhension personnelle de langues autres que le français, l'anglais et l'espagnol. Par conséquent, nous fondons ce paragraphe sur des rapports français et britanniques, les seuls disponibles en libre accès. Nous ne considérons donc bien évidemment pas notre travail ici comme exhaustif, mais comme illustratif de certains débats à l'œuvre concernant la convention Europol.

ment libérale accordée aux membres du pouvoir législatif⁸⁰⁹ et pourrait s'incarner sur les deux facettes de l'autonomie d'Europol. Du point de vue opérationnel, les activités d'Europol pourraient être perçues comme ayant des conséquences majeures sur les libertés et droits fondamentaux des citoyens européens. Du point de vue organisationnel, Europol est créé comme une organisation intergouvernementale (§1). D'autre part, il nous paraît difficile de supposer une homogénéité et l'absence de politisation sur cette question, devenue à la fois saillante et objet d'une forte polarisation⁸¹⁰. Ce double processus pourrait dès lors nous permettre de comprendre les délais de ratification de la convention Europol, mais également la ratification finale en dépit des critiques d'une partie des hémicycles nationaux et européens (§2).

B.1. §1. Une suspicion élevée sur les activités et le contrôle d'Europol

L'exclusion des parlementaires nationaux et européens des négociations d'Europol et le manque d'informations diffusées ont conduit les leaders de l'EPE à nommer dès les débuts de l'organisation une personne point de contact pour la presse et les médias qui « se montraient très intéressés et nous contactaient directement »⁸¹¹. S'inscrivant dans le développement de la communication en matière d'action publique⁸¹², l'objectif affiché de cette stratégie active de communication est d'expliquer ce que l'UDE, puis Europol, font et de montrer les premiers résultats : « Je produisais des fiches d'information avec l'aide de mes collègues pour les traduire correctement et les distribuer et la presse était très satisfaite car personne ne pouvait vraiment comprendre ce qui était en train de se passer »⁸¹³. Cette communication est également passée selon cette même personne par d'autres canaux : « Pour la presse et les médias, les rapports annuels étaient très importants, cela représentait quelque chose à leur donner parce que vous ne pouvez pas leur donner toute l'information. C'était une partie de la stratégie de communication »⁸¹⁴. Les leaders de l'EPE et de l'UDE ont cherché de la sorte à clarifier le rôle et les capacités d'action d'Europol afin d'éviter tout amalgame ou toute confusion avec l'idée

⁸⁰⁹ A. Tacea, « The Role of National Parliaments in the Area of Freedom, Security and Justice: High Normative Expectations, Low Empirical Results » dans A. Ripoll Servent et F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 437.

⁸¹⁰ Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », art. cit.

⁸¹¹ Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

⁸¹² M. Howlett, « Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis », *The Canadian Political Science Review*, 2009, 3, 2, p. 23-37.

⁸¹³ Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

⁸¹⁴ *Ibid.*

d'un FBI européen, formulée initialement et ayant tout de suite attiré les médias⁸¹⁵. Ce danger est d'autant plus grand que les négociations de la convention Europol ont eu lieu de manière opaque, ce qui est à même de créer de « fausses idées »⁸¹⁶ ou d'être source d'une « mystique qui peut dégénérer en peur »⁸¹⁷. À ce titre, Rachel Woodward cite un passage du journal britannique *The Guardian*, évoquant en 1992 « une sorte d'Europol sinistre s'emparant des gens et fouillant les maisons sur ordre de la police d'un autre pays, et les faisant disparaître dans une cellule de police étrangère »⁸¹⁸.

Cependant, plusieurs registres d'opposition à Europol peuvent être distingués et témoignent d'une réputation éthique et procédurale⁸¹⁹ négative de l'agence en voie de création auprès d'une partie des parlementaires nationaux et européens. Premièrement, certains parlementaires nationaux ont pointé du doigt une mise en danger des droits fondamentaux et des libertés des citoyens européens en raison du manque de contrôle de l'agence. Celle-ci a été en partie imputée au cadre même des opérations d'Europol. Plusieurs parlementaires britanniques, allemands, danois, suédois, néerlandais ont notamment critiqué la proposition de protocole sur les privilèges et immunités d'Europol et de ses agents que nous détaillons par la suite. Celle-ci accorde une immunité diplomatique aux agents d'Europol dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi qu'une immunité de juridiction de l'organisation. Les parlementaires ont alors craint l'absence de responsabilité légale des agents d'Europol qui auraient été, dans une certaine mesure, exempts de toute possibilité de poursuite ou de condamnation, en dépit des éventuelles infractions de leur travail aux droits fondamentaux des citoyens européens⁸²⁰.

Les critiques ont été encore plus fortes concernant le contrôle de la protection des données, jugé insuffisant par certains parlementaires nationaux et européens. Ces derniers ont été soutenus par certaines associations et organisations non gouvernementales qui ont dénoncé le modèle de fonctionnement d'Europol⁸²¹. Plusieurs exemples peuvent être donnés, comme le *Global Internet Liberty Campaign*⁸²², ou encore *Statewatch* qui s'est particulièrement mobilisée

⁸¹⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 213.

⁸¹⁶ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 856.

⁸¹⁷ R. Woodward, « Establishing Europol », art. cit., p. 26.

⁸¹⁸ *Ibid.*

⁸¹⁹ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

⁸²⁰ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, *op. cit.*, p. 58.

⁸²¹ « Euro police HQ raided in fraud inquiry », *The Telegraph*, 02 juin 2001.

⁸²² Cette ONG milite pour une liberté d'expression sur Internet et l'absence de contrôle gouvernemental et qui travaille en partenariat avec de nombreux réseaux et associations sur ces mêmes thématiques. Voir par exemple :

depuis le début des années 1990 dans la critique d'Europol, en soulignant les risques potentiels soulevés par cette nouvelle structure sans contrôle approprié, sans transparence et avec des mécanismes relativement flous⁸²³. En outre, certains chercheurs critiques ont également pris position publiquement, que ce soit par leurs publications évoquées *supra* ou par la presse⁸²⁴. Force est de noter sur ce dernier point que plusieurs journalistes ont soulevé des interrogations sur ce que serait et deviendrait Europol, en soulignant le manque de contrôle de ce dernier⁸²⁵, en particulier concernant la protection de la vie privée⁸²⁶. Les médias ont néanmoins surtout joué un rôle actif de relais des critiques à l'encontre d'Europol. De manière non exhaustive, nous pouvons mentionner la prise de position de Daniel Cohn-Bendit et Alima Boudemiene-Thierry, eurodéputés français Verts, sur le manque de transparence d'Europol⁸²⁷, ou encore l'entretien réalisé avec Lode Van Outrive, député européen belge socialiste, sur les évolutions d'Europol et l'insuffisance de ses mécanismes de contrôle⁸²⁸.

Pourtant, un titre entier de la convention Europol est consacré à la protection des données des citoyens européens. Il crée des obligations en termes de collecte, de traitement et de protection des données pour Europol, ainsi que les États membres que nous n'avons pas pour objectif de détailler. Celles-ci se sont vues reprocher leur caractère partiel. Sont exclues de tout contrôle de l'ACC les données qui auraient pu être échangées hors de la voie informatique⁸²⁹. De plus, ces acteurs jugent préjudiciable le fait que les bases de données d'Europol puissent contenir, en plus des *hard data* qui sont des données fiables et confirmées du point de vue judiciaire, des *soft data* dont la valeur exacte demeure incertaine⁸³⁰. En outre, les capacités

« Opposition to data retention continues to grow before the vote on the telecommunications privacy directive in the European Parliament », disponible sur http://gilc.org/pr_53002.html.

⁸²³ Statewatch se présente comme un réseau de journalistes, juristes, chercheurs, activistes volontaires venant de 18 États. Ces derniers proposent du journalisme d'investigation et une recherche critique en matière de justice et d'affaires intérieures sous l'angle des libertés civiles, de la responsabilité, de l'ouverture afin d'informer la société civile. Par exemple, B. Hayes, *The Activities and Development of Europol*, *op. cit.* ; T. Bunyan (ed.), « Trevi, Europol and the European State », art. cit.

⁸²⁴ « Europol is watching you », *The Independent*, 16 janvier 1995 ; J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, *op. cit.*, p. 63.

⁸²⁵ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 855 ; « British police official faces Europol inquiry », *The Telegraph*, 21 juillet 2001 ; « Euro police HQ raided in fraud inquiry », *The Telegraph*, 02 juin 2001.

⁸²⁶ « Technologie et vie privée (II) – l'emprise de la boîte rose », *Le Soir*, 23 juillet 1999.

⁸²⁷ « Europol, excroissance opaque de l'Union européenne », *Le Monde*, 20 octobre 1999.

⁸²⁸ « Lode Van Outrive, sur la coopération policière et judiciaire et ses lacunes démocratiques », *Le Soir*, 20 juin 1997.

⁸²⁹ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; rapport 58 présenté par Alex Türk au nom de la commission des lois du Sénat « Proposition de résolution sur le projet de protocole modifiant la Convention Europol proposé par le Danemark », 2003.

⁸³⁰ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, *op. cit.*, p. 63.

d'action de l'ACC sont considérées très restreintes. En plus des nombreuses limites à son champ d'action⁸³¹, l'ACC d'Europol ne peut pas demander à Europol de modifier ses fichiers ou imposer la moindre contrainte, mais seulement adresser des remarques au directeur d'Europol⁸³². De surcroît, ces acteurs dénoncent une incohérence majeure liée au financement de l'ACC par Europol alors que celle-ci est chargée d'en surveiller les activités⁸³³. Enfin, ces acteurs critiques ont souligné que les évaluations de la protection des données dans les États et organisations tiers sont fondées uniquement sur le cadre légal et non sur la mise en œuvre de ces dispositions, laissant craindre une différence potentielle entre le texte et sa mise en pratique. En d'autres termes, des données personnelles pourraient être transmises à des tiers qui ne répondraient pas *in concreto* aux exigences requises de protection des informations⁸³⁴. Or, ces acteurs montrent que les mécanismes d'accès des individus à leurs données sont insuffisants et n'apportent aucune sécurité en cas de traitement incorrect ou non autorisé de celles-ci⁸³⁵.

Ces éléments sont jugés d'autant plus problématiques par ces parlementaires, chercheurs et militants que le contrôle démocratique d'Europol est pensé insuffisant. À titre d'illustration et de manière non exhaustive, l'avis sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention Europol, émis en octobre 1997 par Paul Masson au sein du Sénat, préconise que « la France devra rester vigilante sur les évolutions possibles d'Europol, car faute d'un contrôle suffisant par les États membres, le système pourrait donner lieu à certaines dérives »⁸³⁶. Ce sénateur de droite dénonce en particulier le manque de contrôle possible du directeur lié à la nature incertaine même du domaine de la coopération policière européenne. Il met en lumière aussi les faiblesses du conseil d'administration dont le nombre de membres trop élevé, la présidence tournante et le nombre limité de réunions peuvent poser problème⁸³⁷. Dans ce sens également Alex Türk, un autre sénateur français plutôt rattaché à la droite, fait état quelques années plus tard d'un « contrôle démocratique défaillant »⁸³⁸ et de l'absence de symétrie entre la hausse des

⁸³¹ T. Bunyan, *The Europol Convention*, *op. cit.*, p. 8-9.

⁸³² *Ibid.*, p. 9.

⁸³³ Rapport 58 présenté par Alex Türk.

⁸³⁴ B. Hayes, *The Activities and Development of Europol*, *op. cit.*, p. 16. ; rapport de l'*European Union Committee* de la *House of Lords*, appendice 2 « Europol's role in fighting crime », HL PAPER 43, 2003.

⁸³⁵ HL Paper 43.

⁸³⁶ Avis 24 présenté par Paul Masson au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat, « Projet de loi autorisant la ratification sur la base de l'article K.3 du traité de l'Union européenne portant création d'un office européen de police », annexe au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1997.

⁸³⁷ Avis 24 présenté par Paul Masson.

⁸³⁸ Rapport 58 présenté par Alex Türk.

pouvoirs d'Europol et du contrôle exercé sur ce dernier. Il reprend les critiques de M. Masson concernant le conseil d'administration d'Europol auxquelles il ajoute que le contrôle financier et juridictionnel d'Europol demeure très modeste. Ces différents problèmes transparaissent également dans l'objection du Parlement européen à la création d'Europol en tant qu'organisation intergouvernementale⁸³⁹. Sont soulignés en particulier le manque de contrôle parlementaire et judiciaire, le déficit démocratique, le manque d'informations des citoyens sur une telle structure.

Les craintes exprimées par les parlementaires et la société civile concernant le contrôle d'Europol ont été rapidement concrétisées à la suite de l'arrestation par la police néerlandaise en mai 2001 d'un policier français travaillant au sein de la section informatique d'Europol. Après un audit des comptes d'Europol pour l'année 1999 qui a fait apparaître un problème financier, ce policier a été accusé d'avoir détourné l'argent destiné à l'achat de nouveaux équipements informatiques vers des comptes aux Bermudes⁸⁴⁰. L'enquête a été élargie à d'autres membres du personnel d'Europol et au directeur adjoint concerné, le Britannique David Lawrence Valls-Russell, présenté comme « un responsable qui n'était pas à la hauteur, qui s'était laissé déborder »⁸⁴¹ et qui a ensuite démissionné.

Cette arrestation a alors été perçue comme révélatrice des difficultés de gestion interne et renforcé les accusations relatives au manque de contrôle de la direction sur les activités d'Europol⁸⁴². Celles-ci ont émané d'une diversité d'acteurs. Certains y ont vu la confirmation de leurs avertissements précédents, comme *Statewatch* pour qui « cela met en question le manque de mécanismes à l'œuvre pour s'assurer qu'Europol soit redevable de ses pratiques »⁸⁴³. Des soutiens de longue date d'Europol ont également dû prendre position, comme le ministre de l'Intérieur belge, Antoine Duquesne, qui a déclaré : « C'est inacceptable et inexplicable, et je ne veux même pas entendre d'excuse. Nous devons appliquer une discipline avec une sévérité maximale. Sans confiance publique, nous ne pouvons avoir une force de police décente »⁸⁴⁴. Le même bilan a été dressé au sein d'Europol : « Il y eut différents problèmes dans les premières

⁸³⁹ Résolution sur la création d'Europol (A3-0382/92) JO C 42 du 15 février 1993, p. 250-254.

⁸⁴⁰ « Europol corruption scandal: French Europol official arrested for alleged fraud and money-laundering, *Statewatch News Online*, 15 juin 2001, disponible sur <http://www.statewatch.org/news/2001/jun/03europol.htm> (consulté le 14 février 2018).

⁸⁴¹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

⁸⁴² E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Beyond Design », art. cit., p. 19.

⁸⁴³ « Europol corruption scandal: French Europol official arrested for alleged fraud and money-laundering », art. cit.

⁸⁴⁴ « British police official faces Europol inquiry », art. cit.

années, comme toute nouvelle organisation, pour remplir notre mandat, créer notre système d'informations, il y eut des scandales à un moment liés à une combinaison de mauvais management, de manque de mécanismes de contrôle nécessaires, de conduites appropriées, différentes raisons qui ont affecté les premières années d'Europol »⁸⁴⁵. Dans ce sens, l'un des acteurs interrogés dans le cadre de cette thèse nous confiait, non sans humour : « Cela été la première arrestation d'Europol, j'ironisais en disant que les arrestations à l'intérieur c'est bien plus facile »⁸⁴⁶.

B.1. §2. La marginalisation des critiques à l'égard d'Europol

Les positions précédentes des parlementaires semblent correspondre à la position libérale qui leur est généralement accordée puisqu'ils sont généralement pensés comme les défenseurs des droits et libertés fondamentaux des citoyens européens⁸⁴⁷. Pour autant, ces éléments ne nous permettent pas de comprendre pourquoi la convention Europol a finalement été ratifiée par l'ensemble des parlements nationaux. Pour ce faire, il importe de percevoir les divisions entre les acteurs critiques de ce texte, ainsi que le poids des intérêts politiques et des enjeux partisans.

Premièrement, la portée des arguments soulevés par les parlementaires a été diminuée par la perception de ces acteurs comme poursuivant un agenda individuel⁸⁴⁸. D'une part, les parlementaires nationaux ont surtout pensé la convention Europol en lien avec la souveraineté nationale. C'est le cas de Paul Masson, sénateur français, qui s'est interrogé sur le niveau de contrainte exercé par Europol sur les services nationaux de police et la possible remise en cause de

⁸⁴⁵ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

⁸⁴⁶ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

⁸⁴⁷ Angela Tacea (« The Role of National Parliaments in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit.) montre à ce propos comment de nombreux chercheurs s'inscrivent dans une démarche plutôt normative concernant le rôle des parlementaires. En insistant sur le manque de contrôle démocratique, leurs travaux tendent à supposer qu'une implication plus marquée des parlementaires nationaux permettrait un rééquilibrage entre les enjeux de sécurité et de liberté et de justice au sein des matières JAI. Angela Tacea cite notamment les travaux de N. A. E. M. Neuwahl, « Judicial Control in Matters of Justice and Home Affairs », art. cit. ; G. Barrett, *Justice Cooperation in the EU: The Creation of a European Legal Service*, Dublin, Institute of European Affairs (collection « Emigration and Immigration Law ») ; N. Walker (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2004.

⁸⁴⁸ A. Tacea, « The Role of National Parliaments in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 439. Ce constat s'inscrit dans le constat plus large dressé par une partie de la littérature sur les parlements de difficultés de coopération entre les échelons national et européen V. Mitsilegas, « Interparliamentary Co-operation in EU Justice and Home Affairs », « La conférence des 50 ans de la coopération interparlementaire », Bundesrat, Berlin, 2007 ; D. R. De Garibay Ponce, « Interparliamentary Cooperation in the EU: A Case Study of Justice and Home Affairs », Seizième conférence annuelle de l'association des études politiques, Édimbourg, 2010 ; S. Pokki, *Interparliamentary Cooperation in the European Union – Differences across Policy Areas*, ean Monnet PACO Working Paper 2, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, 2016.

la souveraineté nationale sous-jacente⁸⁴⁹. De même, la *House of Lords* britannique, en 1995, a par exemple établi de claires limites au rôle d'Europol, s'opposant à ce que ce dernier devienne un FBI européen et demandant que son mandat soit étendu de manière contrôlée au nom de la souveraineté nationale⁸⁵⁰. D'ailleurs, ce sont ces mêmes Lords qui ont dénoncé un manque d'implication réelle des parlements nationaux dans la procédure de négociation d'Europol tout en déclarant suffisantes les capacités d'action du Parlement européen⁸⁵¹.

D'autre part, les eurodéputés ont surtout pris position pour défendre le renforcement des institutions supranationales et leur rôle en tête. Cette orientation est perceptible avant même que la convention soit rédigée puisque les eurodéputés ont demandé qu'Europol soit une structure communautaire. À cet égard, ils ont sollicité la Commission européenne pour qu'elle prépare un projet de règlement dans ce sens. Leur idée est ainsi de créer un Europol placé sous le contrôle de la Commission, financé par le budget des Communautés européennes, responsable devant le Parlement européen et sur lequel la CJCE pourrait exercer une compétence. Cette demande n'a pas été réitérée dans ses résolutions suivantes, à la suite de l'adoption de la convention Europol. Pour autant, le Parlement européen a continué à insister sur son droit d'être informé et consulté par le Conseil sur les activités d'Europol, invoquant l'article K.6 du TUE⁸⁵².

Deuxièmement, les parlementaires sont élus par les citoyens et doivent également tenir compte de leurs préoccupations croissantes en matière de sécurité intérieure. À ce titre, le récit de politique publique relatif à l'internationalisation de la criminalité et à l'urgence de développer la coopération policière⁸⁵³ semble avoir été adopté par une partie des parlementaires. Cette orientation a été favorisée par les pratiques mises en place par les leaders de l'EPE et de l'UDE. Ces derniers se sont révélés soucieux de la possible méfiance à leur égard de la part des parlementaires, encore renforcée par la confiscation du processus décisionnel. Ils ont cherché de la sorte à désamorcer toute critique éventuelle sur l'opacité des négociations de la convention Europol et à construire une réputation éthique en faisant preuve de transparence auprès des

⁸⁴⁹ Avis 24 présenté par Paul Masson.

⁸⁵⁰ Rapport de l'*Europol Committee* de la *House of Lords*, « Summary of the report on the Draft Convention on Europol », FECL 24, mai 1995 (disponible sur <http://www.fecl.org/circular/3401.htm>).

⁸⁵¹ Rapport FECL 24. ; HL Paper 43.

⁸⁵² Résolution sur la convention Europol (B4-0732/95), JO C 151 du 19 juin 1995, p. 376-377 ; résolution sur Europol (A4-0061/96), JO C 96 du 1 avril 1996, p. 288-292.

⁸⁵³ N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit. ; M. Deflem, *Policing World Society*, op. cit., M. Anderson, *Policing the World*, op. cit. ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », art. cit. ; J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing*, op. cit. ; M. Anderson (ed.), *Policing the European Union*, op. cit.

pouvoirs législatifs⁸⁵⁴. Un membre de la direction de l'EPE et de l'UDE nous a expliqué à cet égard : « J'ai dû voyager dans tous les États membres, expliquer ce qu'était le projet, parler avec les parlements. J'ai été deux fois à l'Assemblée nationale en France, j'ai été au parlement néerlandais, allemand, j'ai été partout »⁸⁵⁵. Un travail de communication important a également été organisé à destination des eurodéputés par l'offre notamment de visites au sein des locaux de Strasbourg et de La Haye :

*Sur une base régulière, vous aviez le PPE et différentes directions politiques qui étaient intéressées, et quand il y a eu des élections un plus grand intérêt nous a été porté. En 1992, c'était assez intéressant, il n'y avait pas uniquement des raisons techniques (Internet, électronique etc.), mais un changement sur l'agenda et on nous demandait souvent combien de femmes participaient à l'EPE [...] Il y avait des questions sur comment [l'EPE] fonctionnait, mais ils voulaient aussi savoir où Europol allait, quels étaient les résultats obtenus jusque-là*⁸⁵⁶.

Dès lors, les critiques développées précédemment semblent surtout être l'objet de positions individuelles de parlementaires de droite engagés sur ces questions⁸⁵⁷ ou de certains groupes politiques marqués à gauche, les Verts et les socialistes. La grande majorité des parlementaires paraît avoir soutenu les orientations du gouvernement issu de leur majorité. D'ailleurs, Angela Tacea note que ce mécanisme fondamental est généralement oublié par les auteurs postulant une position intrinsèquement libérale des parlementaires⁸⁵⁸. Dans ce sens, la majorité des parlementaires aurait accepté le discours des détenteurs du pouvoir exécutif du nécessaire secret dans un contexte d'urgence en matière de sécurité intérieure⁸⁵⁹. Ce discours a été encore davantage intériorisé par certains groupes politiques nationaux et européens qui ont fait preuve d'un important soutien au développement opérationnel d'Europol. Ceux-ci sont surtout situés entre la droite et le centre-gauche qui dominent la grande majorité des parlements nationaux dans cette deuxième moitié des années 2000. Au sein même du parlement européen, il est intéressant de noter l'appui solide au projet Europol que représente en particulier le PPE, parti de droite-centre-droit rattaché à la démocratie chrétienne et au conservatisme libéral. Les membres

⁸⁵⁴ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

⁸⁵⁵ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

⁸⁵⁶ Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

⁸⁵⁷ C'est le cas d'Alex Türk qui a été membre de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) de 1992 à 2012 dont il a été vice-président à partir de 2002 puis président dès 2004, bien qu'il ait été très critiqué pour son soutien à la loi Hadopi qui avait pourtant été pointée du doigt par le reste de la CNIL. Paul Masson a été l'auteur de nombreux rapports sur la sécurité intérieure européenne. S'il a œuvré à mettre en lumière les problèmes de fonctionnement, il n'a pas pour autant questionné la nécessité opérationnelle de telles mesures.

⁸⁵⁸ A. Tacea, « The Role of National Parliaments in the Area of Freedom, Security and Justice », *art. cit.*, p. 437.

⁸⁵⁹ *Ibid.*, p. 436.

du PPE se sont révélés être des défenseurs actifs de l'idée de mesures compensatoires à la libre circulation⁸⁶⁰. Plusieurs exemples illustrent ces représentations dominantes au sein du PPE, à l'instar de la proposition par José Maria Lafuente López de mise en place d'une brigade de police européenne⁸⁶¹ ou de celle de James L. Janssen van Raay d'un office central européen de police criminelle justifié par « la suppression des frontières intérieures de la Communauté »⁸⁶². Ces deux idées ont par la suite formé la base de la proposition de résolution du Parlement européen de 1993 sur la création d'Europol présentée précédemment et qui introduit Europol comme une « police fédérale ».

De plus, certains eurodéputés du PPE ont encouragé la ratification de la convention Europol telle que finalisée dans les négociations de 1995, malgré son inclinaison intergouvernementale. Ils ont mis en avant la facette performative d'Europol avant celle procédurale voire éthique⁸⁶³. C'est le cas par exemple de Hartmut Nassauer, eurodéputé allemand : « C'est le projet Europol dans son ensemble qui se trouve menacé si sa réalisation dépend de l'adoption d'une réglementation relative à la Cour de justice »⁸⁶⁴. Regrettant tout de même le manque de contrôle du Parlement européen, M. Nassauer a justifié sa position en précisant que « les citoyens de l'Union adhèrent largement à Europol, dans la mesure où il leur paraît logique que des organisations criminelles agissant à l'échelon européen fassent l'objet d'une répression organisée à la même échelle. C'est la raison pour laquelle l'idée d'une police européenne se heurte à beaucoup moins de réticences que, par exemple, celle d'une monnaie européenne »⁸⁶⁵. Rapporteur pour le Parlement européen sur le projet de convention Europol, son rapport n'a pas été adopté par les autres députés européens, en particulier les socialistes, communistes, verts, radicaux, frontistes alors majoritaires, mais il a été soutenu par les libéraux, centristes, démocrates-

⁸⁶⁰ « Voyage au cœur de l'Europe : deuxième partie : histoire du Groupe Démocrate-Chrétien et du Groupe PPE au Parlement européen, 1953-2009 », p. 483-485.

⁸⁶¹ Proposition de résolution déposée conformément à l'article 63 du règlement par M. Lafuente López sur la création d'une brigade de police européenne (B3-0432/92), disponible dans le rapport de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur la création d'Europol, document A3-0382/92.

⁸⁶² Proposition de résolution déposée conformément à l'article 63 du règlement par M. Janssen Van Raay et autres sur la mise en place d'Europol (B3-1461/91), disponible dans le rapport de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur la création d'Europol, document A3-0382/92.

⁸⁶³ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

⁸⁶⁴ « Europol reste en rade à Strasbourg. L'Europarlement a appelé les Quinze à ne pas ratifier la convention », *Libération*, 15 mars 1996.

⁸⁶⁵ *Ibid.*

chrétiens⁸⁶⁶. Pour autant, ce rejet a eu peu de conséquences puisque le Parlement européen ne dispose d'aucune influence sur le processus décisionnel d'Europol.

De ce fait, les parlementaires, académiques et associations plus critiques des mécanismes de contrôle et de redevabilité d'Europol ont été marginalisés face à un discours fondé sur un registre émotionnel et dramatique relatif à la criminalité. De manière assez surprenante, le Parlement britannique a été le premier à ratifier la convention Europol en décembre 1996 et le Parlement belge le dernier en juin 1998 puisque la Belgique connaît alors une restructuration entière de ses forces de police, suspendant la ratification aux avancées de ce processus.

B. 2. Un débat persistant entre intergouvernementalisme et supranationalisation

À l'instar de la première sous-section, nous postulons ici que l'adoption de la convention Europol n'a pas absorbé l'ensemble des divergences concernant l'autonomie organisationnelle formelle de cette agence. Outre les tensions potentielles entre les détenteurs du pouvoir exécutif et ceux du pouvoir législatif, des divisions nous semblent encore probables entre les professionnels de la politique favorables à une supranationalisation plus poussée et ceux bien plus réticents. Celles-ci pourraient se manifester dans les suites données à la base légale d'Europol. Plusieurs sujets de tension relatifs à l'intégration européenne ont été repoussés à une adoption ultérieure par le biais d'un processus spécifique. La résolution de ces divergences est primordiale pour qu'Europol puisse débiter ses activités formellement, mais les discussions sur ces dispositions particulières pourraient avoir ravivé les débats et mené à de nouvelles luttes pour transformer la nature intergouvernementale de l'autonomie formelle d'Europol (§1). Ces tensions semblent s'inscrire dans un processus parallèle qui est la préparation du traité d'Amsterdam à un niveau macro. Celle-ci peut être saisie comme une opportunité politique par les gouvernements des États membres cherchant à renforcer le poids des institutions supranationales dans la coopération policière (§2).

B.2. §1. Les retards et difficultés de la mise en œuvre de la convention

La convention Europol stipule que plusieurs actes doivent être préparés et signés par les

⁸⁶⁶ *Ibid.*

États membres en-dehors du cadre des négociations en cours. Dix actes sont concernés. Huit règlements doivent ainsi être mis en place pour permettre le bon fonctionnement de l'agence⁸⁶⁷. Ces règlements sont repoussés à des négociations extérieures dans la mesure où ils renvoient à des points assez techniques et de détail qui auraient accaparé beaucoup de temps du groupe de travail Europol et du Conseil des ministres. La préparation de ces règlements dans un cadre externe ne diffère donc pas tellement de pratiques déjà existantes pour d'autres structures européennes. En revanche, la préparation de deux protocoles s'inscrit dans une optique différente et démontre que l'accord trouvé en 1995 sur le texte de la convention Europol apparaît comme le plus grand dénominateur commun entre les États membres. Ces deux protocoles ont été externalisés afin que le processus de négociation de la convention puisse avancer car ils renvoient à deux enjeux cristallisant des tensions particulières entre les États membres en lien avec leurs représentations de l'intégration européenne : les privilèges et immunités des agents d'Europol et la compétence de la CJCE concernant la convention Europol.

La proposition de protocole sur les privilèges et immunités d'Europol et de ses personnels du 19 juin 1997 a été adoptée rapidement, et ce un mois plus tard au sein du Conseil JAI⁸⁶⁸. Elle prévoit que pour accomplir pleinement leurs fonctions les agents d'Europol doivent disposer d'une immunité diplomatique, en ne devant pas témoigner ou être poursuivis par une juridiction nationale dans le cadre de leurs fonctions. Seul le directeur d'Europol peut décider pour des cas individuels de lever cette immunité si cette dernière entrave l'action de la justice et si cela ne nuit pas aux intérêts d'Europol. En outre, ce protocole accorde à Europol une immunité de juridiction et une exemption de perquisition et de saisie, une inviolabilité de ses archives ainsi que des facilités et immunités en matière de communications.

Deux dimensions essentielles ont posé problème sur ce texte. Premièrement, comme nous l'avons évoqué *supra*, il a suscité l'appréhension de parlementaires et de la société civile que les agents d'Europol n'aient aucune véritable responsabilité pénale et qu'ils soient exempts

⁸⁶⁷ Ces règlements concernent l'accord de siège avec les Pays-Bas sur une décision prise à l'unanimité du conseil d'administration ; le statut du personnel arrêté par le Conseil à l'unanimité ; les droits et obligations des officiers de liaison sur décision à l'unanimité du conseil d'administration ; les accords sur les privilèges et immunités des officiers de liaison décidés par les États membres ; la réglementation en matière de protection du secret adoptée par le Conseil à l'unanimité ; les règles d'application pour les fichiers préparées par le conseil d'administration et adoptées par le Conseil à l'unanimité ; le règlement intérieur de l'autorité de contrôle commune sur décision du Conseil à l'unanimité ; le règlement financier arrêté à l'unanimité par le Conseil.

⁸⁶⁸ Protocole établissant, sur base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne et de l'article 41§3 de la convention Europol, les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, JO C 221 du 19 juillet 1997, p. 1-10.

dans une certaine mesure de toute possibilité de poursuite ou de condamnation. Cette situation est perçue en décalage avec les conséquences de leurs actions qui peuvent s'avérer importantes pour les citoyens européens et leurs droits fondamentaux, même si Europol ne dispose d'aucun pouvoir exécutif. En outre, ce protocole a suscité de forts débats en relation avec les perceptions de la souveraineté nationale. Certains gouvernements ont craint en effet que cela implique que des agents non issus des forces de police nationales puissent à l'avenir réaliser des actions de police sur leur territoire national, sans mécanisme de contrôle légal. Par conséquent, l'article 41 de la convention Europol précise que les États membres doivent adopter ce protocole selon leurs « règles constitutionnelles respectives ». À cause de ces interrogations, le protocole a été adopté tardivement dans un certain nombre d'États membres, notamment en mai 1999 en France et en Italie qui ont fait office de bons derniers.

Le deuxième enjeu, tout autant complexe si ce n'est même plus, est la juridiction de la CJCE. Nous avons précédemment expliqué les tensions manifestes dès les premiers projets de la convention Europol autour de la compétence de la CJCE. Ces divergences font écho à des visions presque antagonistes du rôle des institutions supranationales dans un domaine considéré comme régalién et soumis à des mécanismes de coopération intergouvernementale. Certaines délégations souhaitent de ce fait une juridiction possible de la compétence de la CJCE qu'elles pensent comme nécessaire et offrant une légitimité supérieure à ce domaine d'action⁸⁶⁹. Toutefois, le gouvernement du Royaume-Uni en particulier s'est clairement opposé à toute possibilité d'intervention de la CJCE dans la coopération *via* Europol qu'il interprète comme une infraction à sa souveraineté nationale. Pourtant, force est de constater un positionnement distinct de la *House of Lords* en écho avec nos observations précédentes. Celle-ci souhaite une juridiction uniforme de la CJCE dans les États membres et une compétence de celle-ci au moins en matière de différends entre les États membres relatifs à l'interprétation de la convention⁸⁷⁰.

L'idée d'externaliser la résolution de cette tension entre les États membres par le biais d'un protocole en-dehors du cadre des négociations de la convention à proprement parler a alors pour objectif de débloquent les discussions sur l'ensemble des autres éléments de ce texte. Cette technique d'un protocole hors de la convention n'est pas unique à l'agence et a été utilisée dans le cadre du titre VI, en écho à ce que stipule l'article K.3 du TUE, comme pour la convention

⁸⁶⁹ W. de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure*, op. cit., p. 146.

⁸⁷⁰ FECL 24.

sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes ou la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes⁸⁷¹. Le Conseil européen de Florence des 21 et 22 juin 1996 a finalement permis de trouver un accord, entériné par le protocole adopté lors du Conseil JAI du 23 juin 1996⁸⁷². La compétence de la CJCE ne s'applique donc que si les États membres la reconnaissent. Ils doivent en outre dans leur déclaration décider si toutes les juridictions nationales ont la capacité de demander à la CJCE de statuer à titre préjudiciel. Dans le cas contraire, seules les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne seraient en faculté de le faire. Cette solution permet au Royaume-Uni de pouvoir choisir une dispense (un *opting out*) du protocole relatif à la juridiction de la CJCE en matière d'interprétation de la convention Europol. C'est ce qu'il a fait en adoptant une déclaration excluant toute compétence de la CJCE. Les solutions choisies par les autres États membres ont été variées et plus ou moins favorables à la saisine de la CJCE. En particulier, la France et l'Irlande ont adopté des clauses plus réduites quant aux juridictions compétentes que les 12 autres États membres⁸⁷³.

En définitive, des tensions entre les professionnels de la politique, ainsi qu'au sein des arènes politiques nationales se sont manifestées de nouveau après l'adoption de la convention Europol. La négociation de ces deux protocoles a donné naissance à de nouvelles luttes entre les positions intergouvernementalistes et supranationales qui ne se sont pas achevées avec l'adoption de la convention. Le temps nécessaire à tous les États membres pour adopter le protocole, puis à chaque État membre pour rédiger une déclaration a entraîné des retards dans le début des activités d'Europol qui ont commencé le 1^{er} juillet 1999. Par conséquent, les suites de la convention révèlent des divergences encore marquées quant au contrôle d'Europol résolues par la grande latitude d'action dont chaque gouvernement bénéficie. Cette forme de différenciation politique est également visible dans le texte final du traité d'Amsterdam, discuté en parallèle, qui a accentué les divergences entre les gouvernements.

⁸⁷¹ D. Simon, *Contentieux de l'Union européenne*, Rueil-Malmaison, Éditions Lamy, 2011, p. 25.

⁸⁷² Acte du Conseil du 23 juillet 1996, établissant, sur base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de Justice des Communautés européennes de la convention portant création d'un Office européen de police, JO C 299 du 9 octobre 1996.

⁸⁷³ Décret n° 99-219 du 15 mars 1999 portant publication du protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention portant création d'un office européen de police, signé à Bruxelles le 24 juillet 1996.

B.2 §2. L'échec partiel de la supranationalisation dans le traité d'Amsterdam

Le TUE a inauguré une dimension très clairement intergouvernementale de la coopération policière et des enjeux JAI de manière plus générale, mais une révision de certaines dispositions du traité est déjà prévue à l'article N de celui-ci pour renforcer l'Union⁸⁷⁴. La coopération JAI faisant partie de cette catégorie, des CIG sont organisées pour préparer les discussions et ont été saisies par les acteurs favorables à un changement. Une très forte attention est accordée aux enjeux JAI durant la CIG de 1996, contrairement à celles de 1991. Cette situation est liée au scepticisme des citoyens européens quant à l'UE et au manque de progrès significatifs dans le premier pilier, à cause notamment des problèmes liés à la monnaie unique, et dans le deuxième pilier du fait de la question yougoslave. Ces difficultés ont alors participé à mettre en avant le troisième pilier comme possible « fer de lance »⁸⁷⁵ de la coopération européenne renouvelée.

Le rapport du groupe de réflexion, réuni en décembre 1995 pour identifier les priorités de la CIG relative à la préparation du traité d'Amsterdam, dresse le constat général unanime que dans le troisième pilier « l'ampleur des défis est sans commune mesure avec les résultats des actions entreprises jusqu'ici pour y faire face »⁸⁷⁶. Ce diagnostic émane de la production d'idées sur différents forums nationaux⁸⁷⁷. Dans ce sens, la délégation autrichienne identifie un « système défaillant qui montre que le potentiel du troisième pilier est étouffé »⁸⁷⁸, ou encore les représentants portugais en arrivent à une « évaluation [...] négative »⁸⁷⁹ de ce troisième pilier. La Commission européenne fait de même état de « méthodes et moyens dépassés » et d'« insuffisances »⁸⁸⁰ pour lutter contre la criminalité internationale et maîtriser les flux d'immigration.

Cependant, les États membres ne paraissent pas tous élaborer les mêmes diagnostics à partir de ce problème identifié en commun. Deux idées de réforme de la coopération JAI sont

⁸⁷⁴ « Une conférence des représentants des gouvernements des États membres sera convoquée en 1996 pour examiner, conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B des dispositions communes, les dispositions du présent traité pour lesquelles une révision est prévue ».

⁸⁷⁵ D. Bigo, « Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union européenne », *Politique étrangère*, 1996, 61, 1, p. 125.

⁸⁷⁶ Rapport du groupe de réflexion « Une stratégie pour l'Europe » du 5 décembre 1995, http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_groupe_de_reflexion_une_strategie_pour_l_europe_bruelles_5_decembre_1995-fr-307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3.html, p. 21.

⁸⁷⁷ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

⁸⁷⁸ Note à l'attention de Mmes et MM les directeurs généraux et chefs de service du secrétariat général de la Commission européenne, « Recueil des résumés des principales positions nationales connues », document SEC (96) du 09 avril 1996, p. 85.

⁸⁷⁹ *Ibid.*, p. 95

⁸⁸⁰ Avis de la Commission européenne pour la conférence intergouvernementale « Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement », COM (96) 90 final du 28 février 1996.

mises sur la table des négociations par les acteurs favorables au changement pour améliorer la coopération. La première solution proposée est de créer un véritable « espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ). La spécification de cet objectif politique vise à conférer une certaine rationalisation et une cohérence à ce qui était considéré auparavant comme des « questions d'intérêt commun » et traité de manière relativement indépendante et fragmentée⁸⁸¹. En effet, l'octroi d'une signification commune est pensé comme permettant de connecter des pans de politiques publiques apparaissant comme hétérogènes. Le fondement de ceux-ci sur des logiques autonomes et indépendantes les unes des autres dans le TUE est présenté comme créant des difficultés de compréhension⁸⁸². La mise en place de cet espace a été dès lors imaginée comme essentielle pour conférer à l'UE un certain capital politique et voir sa légitimité renforcée, en assurant ces trois volets d'action publique⁸⁸³. Cette solution, déjà identifiée par le groupe de réflexion de 1995, est alors soutenue par la « grande majorité »⁸⁸⁴ des États membres et a représenté un « terrain d'entente »⁸⁸⁵ entre eux. L'instauration d'un tel objectif semble peu contraignante pour les délégations plus réfractaires à l'intégration européenne, mais convaincues du récit de politique publique autour des mesures compensatoires. Cet accord est encore facilité par l'absence de réelle définition des termes « sécurité, liberté et justice » et de précision sur l'articulation entre ces trois dimensions⁸⁸⁶. L'article 1 du traité d'Amsterdam modifie donc le préambule du TUE et précise que les États membres sont « résolus à faciliter la libre circulation des personnes, tout en assurant la sûreté et la sécurité de leurs peuples, en établissant un espace de liberté, de sécurité et de justice, conformément aux dispositions du présent traité »⁸⁸⁷.

⁸⁸¹ Rapport du groupe de réflexion « Une stratégie pour l'Europe », p. 21.

⁸⁸² W. de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure*, op. cit., p. 111.

⁸⁸³ E. Baker, « The European Union's « Area of Freedom, Security and (Criminal) Justice » Ten Years on », *Criminal Law Review*, 2009, 12, p. 837.

⁸⁸⁴ Rapport du groupe de réflexion « Une stratégie pour l'Europe », p. 21.

⁸⁸⁵ Note de la présidence, document produit par le secrétariat de la conférence des représentants des gouvernements des États membres, document CONF/3823/97 du 19 février 1997.

⁸⁸⁶ Ce flou est au cœur de nombreuses critiques relatives à l'ELSJ dans la mesure où l'atteinte d'un juste équilibre entre ces différentes composantes semble impossible à obtenir, la sécurité prenant nécessairement le pas sur la liberté et la justice qui seraient sacrifiées, en particulier dans un sentiment d'urgence et d'insécurité global (D. Bigo, R. B. J. Walker et les chercheurs du groupe ELISE, « Liberté et Sécurité en Europe : enjeux contemporains », *Cultures & conflits*, 2006, 61, p. 1-23).

⁸⁸⁷ L'ELSJ est fondé sur un triptyque complémentaire dans lequel la liberté n'est plus uniquement la liberté de circulation mais aussi celle de vivre dans un environnement où la loi est respectée ; où la sécurité par la coopération policière, le contrôle et la prévention de la criminalité, le partage de données garantit la liberté ; où la justice par la coopération judiciaire en matière pénale et civile dépasse les frontières (W. de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure*, op. cit., p. 111 ; E. Baker, « The European Union's « Area of Freedom, Security and (Criminal) Justice » Ten Years on », art. cit., p. 838).

En outre, le nouvel article B place même la création d'un ELSJ comme objectif de l'Union européenne⁸⁸⁸.

En revanche, la deuxième solution proposée pour résoudre les problèmes identifiés dans le fonctionnement du troisième pilier a suscité de plus fortes résistances. Une partie des délégations nationales, en particulier, les États du Benelux, l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie considèrent que les insuffisances du troisième pilier sont directement corrélées à la nature strictement intergouvernementale de ses mécanismes⁸⁸⁹. Cette perception est partagée par la Commission européenne et par le Parlement européen dans diverses résolutions⁸⁹⁰. Ces acteurs remettent en cause la pertinence des instruments, des mécanismes de contrôle démocratique et juridique, de la structuration du processus décisionnel dans le cas du troisième pilier. Ces éléments sont décrits comme menant à des textes non contraignants et dotés d'une valeur normative réduite⁸⁹¹. À plusieurs reprises, ces acteurs ont manifesté leur volonté de communautarisation partielle des enjeux JAI, en particulier quand ils ont exercé la présidence du Conseil ainsi que durant les CIG relatives à la préparation du TUE. De ce fait, ils ont cherché à saisir l'opportunité politique que représentent les négociations du traité pour affirmer leurs représentations dans un contexte général favorable au renforcement de l'UE et à son rapprochement des citoyens européens au cœur des objectifs du traité d'Amsterdam. Toutefois, les aspects secondaires de cette solution sont l'objet de divergences dans la mesure où les délégations nationales ne s'entendent pas véritablement sur le degré de communautarisation à mettre en place, ni sur les domaines qui doivent être l'objet d'une telle communautarisation⁸⁹². En outre, ces acteurs doivent faire face à l'opposition du Royaume-Uni et du Danemark, soutenus également par la Suède qui veulent maintenir la nature intergouvernementale de la coopération JAI. Ainsi, si ces trois délégations sont d'accord quant au constat de progrès insuffisants de ce domaine d'action, elles n'en tirent

⁸⁸⁸ Il acquiert alors une valeur similaire à celle de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures et d'une union économique et monétaire, de la création d'une politique étrangère et de sécurité commune, de l'instauration d'une citoyenneté européenne et du maintien de l'acquis communautaire.

⁸⁸⁹ J. Monar, « Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation », *European Law Review*, 1998, 23, p. 321 ; W. de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure*, op. cit., p. 98.

⁸⁹⁰ Entre autres : résolution sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996 (A4-0102/95), JO C 151 du 19 juin 1995, p. 56-67 ; résolution sur la convocation de la conférence intergouvernementale et sur l'évolution des travaux du groupe de réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la conférence intergouvernementale du 13 mars 1996 (A4-0068/96), JO C 96 du 1 avril 1996, p. 77-89 ; Résolution relative au Conseil européen de Florence et à la conférence intergouvernementale du 19 juin 1996 (B4-0833/96).

⁸⁹¹ J. Monar, « Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam », art. cit., p. 320.

⁸⁹² Rapport du groupe de réflexion « Une stratégie pour l'Europe », p. 21-23.

pas les mêmes solutions. Celles-ci pensent que le problème n'est pas lié à la nature intergouvernementale de ces mécanismes, mais à la complexité des structures en place⁸⁹³.

Par conséquent, un compromis est nécessaire entre ces délégations. Il a été proposé par la présidence irlandaise les 13 et 14 décembre 1996 et complété par la présidence néerlandaise le 25 mars 1997. À partir de ces textes, un accord est trouvé le 17 juin 1997 en formalisant les positions divergentes par des mécanismes complexes entraînant une différenciation⁸⁹⁴.

D'une part, le traité d'Amsterdam organise la communautarisation partielle d'une partie du titre VI des enjeux relatifs à l'immigration, au contrôle des frontières, à l'asile qui basculent dans le domaine communautaire et donc le premier pilier par le titre IV. De plus, le système Schengen est intégré dans le cadre de l'Union, donnant lieu à une « géométrie inédite »⁸⁹⁵. Dans ce sens également, le Parlement danois étant opposé à la communautarisation de certains domaines et à la forme juridique, le Danemark ne se voit pas imposer comme des obligations de droit communautaire les mesures juridiques adoptées dans le premier pilier.

D'autre part, le titre VI devient résiduel, change d'intitulé et traite des « dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ». Ces domaines semblent faire l'objet d'une résistance particulière des États membres qui les conçoivent comme associés très étroitement à la souveraineté nationale⁸⁹⁶. Leur séparation des autres enjeux atteste de la nécessité d'un compromis au sein de la CIG. La Commission européenne et les États membres en faveur d'une communautarisation plus poussée ont accepté la non communautarisation de l'ensemble du titre VI. Ils auraient obtenu en échange l'amélioration des dispositions existantes

⁸⁹³ *Ibid.*, p. 21.

⁸⁹⁴ J. Monar, « Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam », art. cit., p. 322. Une littérature importante est dédiée plus largement à cette question de la différenciation très récemment (cf. entre autres K. H. F. Dyson et A. Sepos, *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010 ; K. Holzinger et F. Schimmelfennig, « Differentiated Integration in the European Union. Many Concepts, Sparse Theory, few Data », *Journal of European Public Policy*, 2012, 19, 2, p. 292-305 ; B. Leruth et C. Lord, « Differentiated Integration in the European Union: A Concept, a Process, a System or a Theory? », *Journal of European Public Policy*, 2015, 22, 6, p. 754-763 ; T. Winzen et F. Schimmelfennig, « Explaining Differentiation in European Union Treaties », *European Union Politics*, 2016, 17, 4, p. 616-637 ; S. Fabbrini et V. Schmidt, « Introduction: Differentiation and beyond », *Comparative European Politics*, 2019, 17, p. 173-175.

⁸⁹⁵ Face au refus du Royaume-Uni et de l'Irlande de participer à Schengen, est mise en place par le titre VII une « coopération renforcée » entre les treize États membres participants. En parallèle, un protocole reconnaît la position de ces deux États qui reçoivent la garantie juridique de ne pas devoir mettre en œuvre une obligation acceptée dans le passé, bien que leur clause de dispense (*opting out*) ne soit ni systématique, ni définitive si les autres États y consentent. De plus, la Norvège et l'Islande participant à Schengen doivent également se voir reconnaître une place dans le cadre de l'Union sans en être membres, soit une possibilité de participation sans pour autant pouvoir influencer les mesures de l'Union hors Schengen qui peuvent y être liées.

⁸⁹⁶ Rapport du groupe de réflexion « Une stratégie pour l'Europe », p. 21.

jugées inefficaces. Pourtant, les changements du traité d'Amsterdam n'ont pas profondément modifié l'équilibre du troisième pilier. L'intitulé même du troisième pilier révèle la persistance de mécanismes intergouvernementaux dans la mesure où le titre VI évoque toujours une « coopération » en matière policière et judiciaire pénale et non l'« intégration » dans un système unique, malgré l'objectif d'un ELSJ. Plusieurs éléments du titre VI confirment cette orientation⁸⁹⁷ et le fait que les États membres demeurent les garants indépendants de la sécurité intérieure. Cette situation traduit le rejet de toute instruction ou contrainte qui pourrait leur être imposée du niveau européen⁸⁹⁸, aussi reflété par les transformations limitées du rôle des institutions supranationales au profit du Conseil et des États membres.

De prime abord, si la Commission demeure « pleinement associée aux travaux dans les domaines visés au présent titre » à l'article K.8, l'article K.6 supprime toute limitation du domaine d'initiative de la Commission qui s'exerce donc également à présent en matière de coopération policière et judiciaire pénale. Ce changement est lié à la nécessité soulignée par certaines délégations d'un « moteur »⁸⁹⁹ ou d'un « mécanisme institutionnel d'impulsion »⁹⁰⁰. Pour autant, le droit d'initiative de la Commission reste partagé avec les États membres, la privant d'un poids certain dans les négociations. Elle ne peut par exemple pas menacer de retirer l'une de ses initiatives si les États membres s'éloignent de ses propositions.

Aux termes de l'article K.11, le Parlement européen voit ses prérogatives évoluer à la marge. Toutes choses égales par ailleurs, il est ainsi précisé qu'avant l'adoption de toute mesure, sans obligation formelle clairement formulée, le Conseil consulte le Parlement européen. Ses compétences sont élargies par rapport au traité de Maastricht où il est consulté « sur les principaux aspects de l'activité »⁹⁰¹. Un deuxième changement est observable en matière de dépenses budgétaires selon l'article K.13 du fait d'une inversion de la logique prévue dans le

⁸⁹⁷ C'est le cas de l'article K.1 qui évoque une « action commune » des États membres, une « coopération plus étroite » et non une politique commune ou une action de l'Union européenne. Selon ce même article, la coopération policière plus étroite doit avoir lieu directement entre les autorités policières, douanières ou toute autorité compétente et par l'intermédiaire d'Europol qui est conçu comme un outil très clairement intergouvernemental. De même, l'article K.5 réaffirme le principe que le titre VI ne doit pas empiéter sur les responsabilités des États membres de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure.

⁸⁹⁸ Cette volonté est également affirmée à l'article K.1 qui précise que le rapprochement des droits pénaux nationaux ne doit avoir lieu que si nécessaire et est limité aux règles minimales relatives aux éléments constitutifs des actes criminels et aux sanctions pénales selon l'article K.3. Cette harmonisation ne fait donc pas figure d'objectif plus général.

⁸⁹⁹ « Recueil des résumés des principales positions nationales connues », p. 85.

⁹⁰⁰ Rapport du groupe de réflexion « Une stratégie pour l'Europe », p. 21.

⁹⁰¹ En compensation, le Parlement européen doit rendre son avis dans un délai déterminé par le Conseil et d'au minimum trois mois. Dans le cas où aucun avis n'est rendu dans ce délai, le Conseil peut prendre sa décision.

TUE⁹⁰². Cet article implique un certain changement de perspective, au moins symbolique, et potentiellement porteur pour le Parlement européen qui retrouve certaines de ses prérogatives plus traditionnelles en termes de contrôle du budget. Pour autant, cette institution ne dispose d'aucun pouvoir de codécision dans le cas de la JAI, contrairement au domaine communautaire.

Enfin, le traité d'Amsterdam consacre dans le titre VI un article entier au rôle de la CJCE, sujet à débat comme démontré dans le cas d'Europol car cristallisant des contraintes et un contrôle européen sur l'action nationale en matière JAI⁹⁰³. L'article K.7 prévoit une capacité d'action étendue de la CJCE, mais cette capacité est limitée, contrairement à son rôle dans le cadre communautaire⁹⁰⁴. En effet, seul un État membre ou la Commission est en capacité de saisir la Cour sur ces questions, excluant toute saisine par le Parlement européen alors qu'il se pose en tant que défenseur des droits fondamentaux⁹⁰⁵. De plus, selon ce même article, la Cour peut arbitrer des différends entre États membres et la Commission, mais uniquement concernant l'interprétation ou l'application des conventions, et non pour d'autres enjeux ou d'autres types de norme. Additionnellement, la CJCE est compétente pour statuer sur des différends entre des États membres sur l'interprétation ou l'application des actes adoptés uniquement quand ils n'ont pu être réglés dans les six mois au sein du Conseil. La compétence de la Cour apparaît de ce fait par défaut au profit du Conseil. De surcroît, la CJCE n'est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions et sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application que si les États membres reconnaissent cette juridiction par une déclaration. Enfin, selon l'article 276, la CJCE n'est pas compétente pour « vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ». Ces restrictions démontrent le conditionnement de la compétence de la CJCE à la volonté des États membres qui doivent décider de la saisir ou de reconnaître formellement sa juridiction ou qui ont échoué à résoudre le problème par la voie du

⁹⁰² Les dépenses opérationnelles sont considérées automatiquement à la charge du budget des Communautés européennes, tout comme les dépenses administratives, à moins que le Conseil ne choisisse à l'unanimité de mettre ces dépenses à la charge des États membres.

⁹⁰³ E. M. Busuioc, *The Accountability of European Agencies*, *op. cit.*, p. 181-189.

⁹⁰⁴ La CJCE serait compétente pour « contrôler la légalité des décisions-cadres et des décisions lorsqu'un recours est formé par un État membre ou par la Commission pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir ».

⁹⁰⁵ M. Gautier, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, *op. cit.*, p. 273.

Conseil. La Cour voit également ses capacités d'action restreintes à certains instruments et se révèle secondaire par rapport à la justice nationale.

Le Conseil des ministres conserve un rôle central, reflété par l'article K.6 : « Les États membres s'informent et se consultent mutuellement au sein du Conseil en vue de coordonner leur action » et le Conseil « favorise la coopération en vue de contribuer à la poursuite des objectifs de l'Union ». Le Conseil des ministres adopte également selon ce même article les mesures à l'unanimité, sauf quelques exceptions qui sont devenues obligatoires⁹⁰⁶. De surcroît, si les instruments du Conseil sont partiellement renouvelés, leurs effets demeurent limités afin d'éviter toute contrainte sur les États membres⁹⁰⁷. Cependant, un changement structurel du Conseil vise à rationaliser son organisation, en réponse aux nombreuses critiques à l'égard de ces multiples strates internes, perçues comme sources de dysfonctionnements majeurs et de lenteur voire de paralysie du processus décisionnel du Conseil⁹⁰⁸. L'article K.8 propose de créer un comité de coordination de hauts fonctionnaires en charge également de formuler des avis pour le Conseil et de participer à la préparation des travaux du Conseil. Ce comité devient ensuite le comité de l'article 36 (CATS) et doit donc remplacer le comité K4 et avoir un rôle plus structuré, bien que le rôle du Coreper soit maintenu.

En définitive, le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, semble s'orienter vers une intégration plus poussée de ce domaine d'action en raison de la mobilisation de certaines délégations nationales, soutenues par les institutions supranationales. Toutefois, cette dynamique se doit d'être clairement relativisée à la lumière du maintien de verrous intergouvernementaux qui restreignent les transformations de la coopération policière, conformément à la vision de certains professionnels de la politique. Les évolutions prévues par ce dernier sont ainsi davantage le reflet de tensions et de compromis *a minima* entre les délégations nationales que d'une

⁹⁰⁶ Il s'agit des mesures d'application des décisions à la majorité qualifiée, de celles des conventions à la majorité des deux tiers et des questions de procédure à la majorité simple.

⁹⁰⁷ Le traité d'Amsterdam n'évoque plus les actions communes dont les effets juridiques posent problème, mais sont maintenues les positions communes et les conventions. À celles-ci sont ajoutées les décisions-cadres et les décisions selon l'article K.6. Ces instruments sont l'objet d'une définition insuffisante, leur portée normative demeure floue et le niveau de contrainte exercé au sein des États membres est limité (M. Gautier, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, op. cit., p. 356-402).

⁹⁰⁸ D. Bigo, « Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union européenne », art. cit., p. 126. Cette rationalisation est d'autant plus nécessaire à la suite de l'intégration du système Schengen qui amène l'apparition de groupes spécifiques, comme celui traitant du SIS. De plus, la communautarisation partielle d'un certain nombre de domaines entraîne le basculement d'une partie des groupes de travail dédiés dans le premier pilier, mais créant un flou de compétences avec des groupes du troisième pilier puisque certaines questions sont à cheval entre les deux (M. Gautier, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, op. cit., p. 205-206).

véritable impulsion d'intégration et de communautarisation de la coopération JAI. Des critiques ont de ce fait émergé sur le manque d'innovation institutionnelle et juridique opérée par le traité d'Amsterdam, augmentant la complexité et la fragmentation de la coopération policière européenne. Amsterdam a alors été considéré par certains commentateurs comme une occasion manquée ou un compromis dommageable pour l'Europe en raison de sa complexité⁹⁰⁹.

Conclusion de la section 2

Au fil de cette seconde section, nous avons observé des structures de controverse et des acteurs, représentations et ressources distincts au sein du forum de communauté de politique publique sur les enjeux organisationnels par rapport aux facettes opérationnelles de l'autonomie d'Europol. De prime abord, l'expertise technique des leaders et des membres de l'EPE et de l'UDE a été absente de ces débats. De plus, l'incertitude du degré et des modalités de contrôle d'Europol est moindre par rapport aux enjeux opérationnels.

Pour autant, la marge d'interprétation laissée par le TUE a mené à une interprétation encore plus intergouvernementale de l'autonomie organisationnelle *de jure* d'Europol par le groupe *ad hoc* et les ministres de l'Intérieur et de la Justice en comparaison aux dispositions de la législation primaire. Cette variation témoigne d'un jeu institutionnel distinct et finalement plus favorable aux acteurs défenseurs d'une vision moins supranationale par ces représentants détenteurs d'une expertise plus technique et « pragmatique »⁹¹⁰. De ce fait, les modalités concrètes des quatre facettes de l'autonomie organisationnelle⁹¹¹ d'Europol sont différentes de celles des agences communautaires. Les effets sur son degré d'autonomie sont ambivalents. D'une part, l'autonomie managériale de l'agence semble limitée par les pouvoirs importants du conseil d'administration et ceux plus restreints du directeur en comparaison des autres agences. De même, la création d'organes spécifiques, composés de représentants nationaux, en charge de contrôler les finances d'Europol est en mesure de diminuer ses capacités d'action. D'autre part, le requis d'une majorité élevée voire de l'unanimité pour activer certains mécanismes de

⁹⁰⁹ W. de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure*, *op. cit.*, p. 149.

⁹¹⁰ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », *art. cit.*

⁹¹¹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 70-72 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », *art. cit.*, p. 852.

contrôle de l'agence soulève des interrogations quant à leur utilisation. En outre, le faible rôle de la CJCE, les mécanismes spécifiques, jugés par certains insuffisants de protection des données, et les prérogatives restreintes des eurodéputés, censés être défenseurs des droits et libertés fondamentaux des citoyens européens, seraient en mesure de favoriser l'autonomie d'Europol. Ces éléments confirment dès lors une partie de notre quatrième hypothèse concernant l'autonomisation de l'agence favorisée par sa nature intergouvernementale.

La conception de l'autonomie formelle d'Europol quasiment exclusivement par rapport aux États membres a suscité une forte suspicion d'une partie des organes législatifs nationaux et européens. Cette situation est liée à la marginalisation des acteurs parlementaires au fil d'un processus décisionnel pensé comme opaque, dans un secteur d'action publique perçu comme échappant à tout contrôle démocratique. Par conséquent, les parlementaires critiques, inscrits plutôt à la gauche de leur hémicycle, ont demandé un renforcement du contrôle de l'agence. Ils ont mis en avant une réputation négative d'Europol en termes éthiques en écho avec les enjeux de protection des données⁹¹². Ils ont également pensé négativement la réputation procédurale d'Europol, perçu comme non contrôlé et échappant à toute influence démocratique⁹¹³. Cette position est particulièrement intéressante dans la mesure où elle semble en partie contre-intuitive avec l'idée que l'autonomie d'une agence est généralement considérée comme allant de pair avec sa redevabilité : plus une agence est autonome, plus elle doit rendre des comptes. Or, nous avons démontré que l'autonomie opérationnelle d'Europol reste au premier regard limitée puisqu'il est dénué de pouvoirs exécutifs⁹¹⁴.

Toutefois, ces acteurs parlementaires ont été marginalisés dans un paysage politique dominé des majorités parlementaires de centre-gauche à centre-droit. Celles-ci ne se sont pas opposées voire ont activement soutenu leur gouvernement respectif et adopté leur discours d'urgence pour répondre aux préoccupations des citoyens européens en mettant en avant une facette plutôt performative de la réputation d'Europol⁹¹⁵. Dès lors, même si la gouvernance d'Europol avait été moins intergouvernementale et accordé une place plus importante aux parlementaires, il est probable que peu de changements dans son autonomie organisationnelle formelle eussent

⁹¹² D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

⁹¹³ *Ibid.*

⁹¹⁴ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit.

⁹¹⁵ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

été perceptibles. Dans ce sens également, de faibles transformations de la nature intergouvernementale de l'environnement macro d'Europol ont été visibles lors des négociations des protocoles de la convention et du traité d'Amsterdam. La forte polarisation des positions nationales dans ces enjeux saillants politiquement⁹¹⁶ a de ce fait favorisé les acteurs défenseurs du *statu quo* voire a mené à un processus de différenciation inédit qui paraît être la seule issue face à l'absence de compromis possibles.

⁹¹⁶ Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », art. cit.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Notre analyse des négociations de la convention Europol comme un forum de communauté de politique publique⁹¹⁷, une configuration institutionnelle spécifique nous a permis de nous éloigner du modèle P-A. Le degré et les modalités de l'autonomie opérationnelle et organisationnelle de cette agence ont suscité une importante incertitude, peu conforme aux explications fonctionnalistes dominantes en son sein⁹¹⁸. Ce flou a été résolu par des acteurs dotés de représentations sociales et de ressources distinctes selon les facettes discutées de l'autonomie. Nous avons de la sorte pu tester trois de nos hypothèses.

La première concerne l'autonomisation de l'agence favorisée par le rôle des leaders. À ce titre, nous avons observé certaines rétroactions de l'autonomie réelle de l'EPE et de l'UDE sur les dispositions formelles d'Europol⁹¹⁹. Les divergences fortes sur les activités à venir d'Europol entre les délégations nationales et l'innovation que celles-ci représentent ont favorisé l'expertise technique procurée par les membres de l'EPE et de l'UDE. Nous avons à ce titre observé un début d'autonomie réelle⁹²⁰ de ces organisations grâce aux leaders. Ces derniers, dotés d'importantes ressources techniques et positionnelles, ont consolidé leur cohésion interne⁹²¹. Ils ont également contribué à modeler la réputation de l'agence auprès de différents publics, les policiers des États membres, les parlementaires et l'opinion publique en déployant des stratégies de socialisation et de communication. En outre, ils ont proposé des solutions d'action publique innovantes, reflétant leur croyance dans le projet d'Europol⁹²². La perception de l'unicité des services offerts et la légitimité accordée à ces idées ont été perceptibles dans le

⁹¹⁷ B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit. ; È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

⁹¹⁸ H. Kassim et A. Menon, « The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union », art. cit., p. 126 ; R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model », *West European Politics*, 2008, 31, 4, p. 789-805 ; T. Delreux et J. Adriaensen, « Introduction », art. cit.

⁹¹⁹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 34-35.

⁹²⁰ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 17.

⁹²¹ A. Boin, *Contrasts in Leadership: An Institutional Study of Two Prison Systems*, op. cit. ; F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit., p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, op. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 50-77.

⁹²² A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit., p. 24 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 62.

processus décisionnel. C'est en particulier le cas concernant les tâches d'Europol, maximisées au sein des limites fixées par les délégations nationales. Ces prérogatives importantes en matière de collecte et de traitement des informations constituent l'un des indicateurs d'un degré élevé d'autonomie des agences⁹²³. En revanche, le rôle des leaders n'explique que partiellement l'extension du mandat de l'UDE, puis d'Europol et qui constitue un autre révélateur de l'autonomie opérationnelle formelle d'une agence. En effet, cette dynamique coïncide avec la visibilité des enjeux de sécurité intégrés dans le champ de compétence de l'agence. Si certaines formes de criminalité ainsi ajoutées ont été l'objet d'un entreprenariat des leaders, offrant des solutions en temps de crise, force est également de constater l'imposition de certaines d'entre elles par les professionnels de la politique, conformément à leurs intérêts et/ou représentations et déconnectés d'une certaine manière de la réputation de l'agence. Or, cette expansion n'implique pas nécessairement une autonomisation de l'agence si elle nuit par la suite à son institutionnalisation⁹²⁴, encore restreinte aux yeux des policiers nationaux dans les années 1990. Notre troisième hypothèse n'est donc à ce stade que partiellement confirmée tant que nous n'avons pas saisi les conséquences sur l'autonomie réelle de l'agence de l'extension de son champ d'activités. De même, le rôle des leaders n'est pas suffisant dans l'autonomisation d'Europol au vu de leur faible participation aux discussions sur les facettes organisationnelles de la convention. Cette limitation est également reflétée dans les images de l'agence de la part de certains publics. C'est le cas de la majorité des policiers nationaux, peinant *a priori* à percevoir la spécificité et la légitimité de ses *outputs*⁹²⁵. Un segment des parlementaires et de l'opinion publique tend surtout à associer à l'agence une réputation éthique et procédurale négative⁹²⁶. Nous confirmons de ce fait la pertinence de saisir la réputation comme composée de multiples facettes⁹²⁷ et le modelage surtout « *ex post* »⁹²⁸ de cet ensemble de représentations et non *ex ante* par les leaders.

⁹²³ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit., p. 271-272 ; M. Everson et al., « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », art. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 32 ; A. Jordan et A. Schout, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2006 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 56 ; B. Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », *Journal of Policy History*, 2012, 24, 2, p. 157-183.

⁹²⁴ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, op. cit. ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit. ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit., p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, op. cit..

⁹²⁵ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit., p. 291.

⁹²⁶ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

⁹²⁷ Ibid. ; M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 20.

⁹²⁸ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 51.

La quatrième hypothèse a trait à la nature intergouvernementale d'Europol que nous postulons à même de renforcer ses capacités d'action et qui se comprennent ici par la composition des arènes de négociation de la convention. Cette hypothèse est en partie vérifiée à la lumière des enjeux opérationnels et organisationnels formels d'Europol. Les réticences des délégations nationales à modifier leur droit pénal et l'organisation de leur travail de police ont mené à ce que des compromis flous soient trouvés entre elles, à même de favoriser en réalité la marge de manœuvre de l'agence. De surcroît, la marginalisation des institutions supranationales, doublée des seuils élevés de majorité requise voire de l'unanimité pour exercer certains mécanismes de contrôle⁹²⁹, se révèle favorable à l'autonomisation organisationnelle de l'agence. D'ailleurs, les très faibles possibilités laissées aux parlementaires pour remettre en cause la convention Europol n'ont pas été saisies. Pour autant, l'activation des arguments autour de la souveraineté nationale a pu restreindre les capacités d'action formellement confiées à l'agence. Cette dernière est, en outre, l'objet d'un contrôle renforcé des gouvernements nationaux par rapport à ses homologues communautaires. Ces restrictions s'inscrivent dans un verrouillage plus large du *statu quo* intergouvernemental à l'échelle communautaire, lors des négociations du traité d'Amsterdam.

⁹²⁹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 70-72.

Conclusion de la première partie

Au fil de la première partie de cette thèse, nous avons tâché de comprendre pourquoi et comment Europol a été créé en analysant la production d'idées et leur traduction en solutions d'action publique. Notre objectif a été de proposer une alternative au modèle P-A qui domine les études sur les agences de l'UE⁹³⁰ et d'enrichir la littérature sur l'autonomie qui peine parfois à expliquer pleinement ces deux processus⁹³¹. Pour ce faire, nous avons cherché à mettre en lumière les acteurs et leurs représentations sociales de la réalité et de la réalité souhaitée. Nous les avons pensés au cœur d'interactions diverses marquées par des temporalités, des structures de controverse et des jeux de ressources variables. Cette approche davantage sociologique de l'UE dans une quête de normalisation de la construction européenne et des enjeux sécuritaires⁹³² nous a amenée à identifier plusieurs dynamiques et tensions structurantes au cœur de nos quatre hypothèses.

Premièrement, nous avons apporté certains éléments de connaissance sur notre deuxième hypothèse, bien que ne pouvant pas encore être pleinement vérifiée à ce stade. En effet, nous avons observé la constitution d'un groupe spécifique de policiers qui s'est érigé en « spécialistes »⁹³³ de la coopération policière et a joué un rôle clé dans la création et la rédaction de la base légale d'Europol. Depuis le XVIIIème siècle, les policiers se sont heurtés aux enjeux idéologiques et politiques dans la mise en place une collaboration internationale entre policiers. Dès lors, la consubstantialité de la police et de la politique⁹³⁴ a posé d'importantes difficultés au travail de police conçu à un échelon international. Cette coopération policière aboutie ne s'est finalement révélée possible à la fin du XXème siècle qu'entre des forces de police dont les

⁹³⁰ Par exemple, H. Kassim et A. Menon, « The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union », art. cit., p. 126 ; R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model », *West European Politics*, 2008, 31, 4, p. 789-805 ; T. Delreux et J. Adriaensen, « Introduction », art. cit.

⁹³¹ Voir par exemple E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 17.

⁹³² Entre autres, S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », art. cit., p. 164 ; A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit. ; V. Guiraudon, « European Integration and Migration Policy », art. cit. ; S. Saurugger, « Une sociologie de l'intégration européenne ? », art. cit. ; F. Mérand, « EU Policies », art. cit. ; D. Georgakakis, *Le champ de l'eurocratie*, art. cit.

⁹³³ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

⁹³⁴ M. Weber, *Le savant et la politique*, op. cit. ; J.-L. Loubet del Bayle, *La police*, op. cit.

gouvernements étaient relativement proches. Cette réduction de l'échelle a intensifié la mise en place de divers enceintes et clubs de coopération policière et la captation des postes de représentation nationale en leur sein par des acteurs multi-positionnés. De la sorte, ces derniers ont acquis une expertise technique transnationale⁹³⁵, des connaissances techniques spécifiques sur la criminalité internationale et le fonctionnement du travail international de police. Ils ont développé également des savoirs plus diplomatiques dans leur fonction de représentant national dans des discussions internationales.

Le faible nombre de ces acteurs a mené à leur socialisation intensive, à leurs rencontres multiples. Cet entre-soi a favorisé le partage de logiques normatives et causales qui ont été concrétisées par un récit de politique publique liant insécurité et mobilité et dont la résolution nécessiterait le renforcement de la coopération policière⁹³⁶. Cette trame narrative a donné sens à la perception de la réalité et de la réalité souhaitée de ces acteurs que nous avons pensés comme une communauté épistémique. En particulier, elle a permis à ces acteurs de traduire leur vision de la mondialisation et de la liberté de circulation et de connecter ces transformations exogènes avec leur propre environnement⁹³⁷.

Nous avons également observé comment ces policiers parviennent à affirmer leur vision. Plusieurs exemples attestent de la clôture discursive⁹³⁸ des diagnostics portés par les membres de la communauté épistémique dont Schengen. Le changement de la construction européenne initié par l'AUE a dès lors déclenché une réflexion centrale sur les conséquences en termes de sécurité qui traduit l'autonomisation du récit de politique publique⁹³⁹. Ce dernier n'est ainsi plus remis en cause et intériorisé par certains professionnels de la politique, confrontés à une très forte visibilité des enjeux de sécurité intérieure de la part de l'opinion publique. À ce titre, la mise en récit a constitué une logique de pouvoir qui a accordé un rôle central à une partie des membres de la communauté épistémique. Ces derniers apparaissent comme une élite programmatique⁹⁴⁰ grâce aux ressources positionnelles acquises et à leur convergence sur l'idée d'une UERS, visant à dépasser certains des problèmes identifiés de la coopération policière informelle.

⁹³⁵ L. Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », art. cit.

⁹³⁶ C. M. Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », art. cit.

⁹³⁷ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 66.

⁹³⁸ *Ibid.*, p. 68.

⁹³⁹ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 130.

⁹⁴⁰ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit.

Si la nature multi-niveaux de l'UE a mené à une hybridation du projet d'UERS avec celui du FBI européen élaboré au sein du forum de communauté publique allemand⁹⁴¹, la forte valorisation de l'expertise technique de ces spécialistes de la coopération policière les a ramenés au centre du processus décisionnel européen. Ces acteurs ont à la fois été présents au sein du groupe *ad hoc*, tandis qu'une autre partie a représenté la première génération de leaders de l'EPE et de l'UDE.

L'analyse du rôle de ces derniers a, à ce titre, en partie confirmé la première hypothèse de cette thèse et surtout à chercher à incarner les agences, dimension parfois omise dans certains travaux sur les agences⁹⁴². Plus que de simples intermédiaires entre le niveau national et européen, ces leaders sont apparus comme des entrepreneurs ayant pour objet de renforcer l'autonomie d'Europol⁹⁴³ dans un climat de forte incertitude sur la nature de l'agence et de polarisation des positions nationales. Plus qu'une simple stratégie d'expansion, le positionnement des leaders reflète les représentations sociales de ces acteurs qui peuvent être pensés comme des membres de la communauté épistémique présentée *supra*. Ils disposent tous d'une importante expérience de la coopération policière et partagent les mêmes logiques normatives et causales. D'une part, ces leaders ont joué un rôle central dans la construction d'une cohésion interne importante. Cette dernière a mené à ce que les membres de ces organisations, maintenant leur allégeance nationale, s'impliquent pleinement dans la réussite du projet et partagent une même vision des objectifs à atteindre⁹⁴⁴. D'autre part, les leaders ont œuvré à élaborer une identité propre de leur organisation et du futur Europol en lui attribuant des tâches uniques et un mandat large, deux indicateurs de l'autonomie opérationnelle formelle⁹⁴⁵. À cette fin, ils ont cherché à multiplier les interactions avec les membres de leur environnement pour construire la légitimité

⁹⁴¹ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

⁹⁴² Voir sur ce point les constats dressés par M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 23 et par M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 61.

⁹⁴³ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit., p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, op. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 75-77.

⁹⁴⁴ A. Boin, *Contrasts in Leadership: An Institutional Study of Two Prison Systems*, op. cit. ; F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit., p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, op. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 50-77.

⁹⁴⁵ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 71.

de l'agence⁹⁴⁶. Dans ces échanges, les leaders ont fait preuve d'une forte capacité d'adaptation en mettant en avant un registre plus technique et performatif de la réputation⁹⁴⁷ auprès des policiers et des gouvernements nationaux qui doivent répondre aux préoccupations sécuritaires de leurs concitoyens. En revanche, ils ont principalement cherché à démontrer la transparence de leur travail et de leur processus décisionnel auprès des médias et des parlementaires nationaux et européens, visant à modeler les facettes éthique et procédurale de la réputation⁹⁴⁸. Le rôle des leaders a permis à l'EPE et surtout à l'UDE de disposer d'une prémisses d'autonomie réelle traduite par l'acceptation de certaines de leurs idées dans les dispositions formelles de la convention Europol⁹⁴⁹. Ils ont pu dans ce processus bénéficier du soutien des spécialistes de la coopération policière participant au groupe *ad hoc* et partageant leurs cadres cognitifs. En affinant notre deuxième hypothèse, nous avons observé que ces représentants nationaux ont pu disposer d'une marge de manœuvre contrainte par des instructions ou des divergences nationales ont également été perceptibles sur le degré d'autonomie d'Europol. Nonobstant, ils ont formé dans l'ensemble un groupe assez homogène, se distinguant des policiers nationaux peu familiers à la coopération policière, utilisant peu les outils et services de l'UDE, témoignant de sa réputation substantive négative voire inexistante.

Pour autant, les leaders de l'EPE et de l'UDE ont été globalement exclus des discussions sur les enjeux organisationnels et se sont vus imposer certaines contraintes au cœur de nos troisième et quatrième hypothèses. En premier lieu, la saillance de la sécurité intérieure a renforcé la politisation⁹⁵⁰ de ces enjeux. Dès lors, les professionnels de la politique nationaux ont ponctuellement renforcé le mandat de l'UDE et d'Europol, parfois hors des demandes exprimées et des solutions d'action publique offertes par les leaders. Par conséquent, si cette causalité semble confirmer notre troisième hypothèse, nous nous questionnons à ce stade sur l'autonomie d'Europol puisque cette déconnexion n'entraînerait pas nécessairement son institutionnalisation⁹⁵¹.

⁹⁴⁶ J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 52-58 ; J. Malay et M. Fairholm, « Agency Legitimacy », *art. cit.*, p. 2.

⁹⁴⁷ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

⁹⁴⁸ *Ibid.*

⁹⁴⁹ P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », *art. cit.*, p. 80 ; G. A. Krause, « The Institutional Dynamics of Policy Administration », *art. cit.*, p. 1083. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁵⁰ P. Braud, *Sociologie politique*, *op. cit.* ; Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », *art. cit.*

⁹⁵¹ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », *art. cit.* ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, *op. cit.* ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, *op. cit.* ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », *art. cit.* ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.*, p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, *op. cit.*

Cette politisation est également visible au sein des hémicycles nationaux et européens, objets d'une forte division sur ces questions, mais dont les pouvoirs limités ont peu influencé la trajectoire institutionnelle de l'agence dans les années 1990. En second lieu, les enjeux de souveraineté nationale ont été brandis aux niveaux macro de la législation primaire et méso de la convention. Ceux-ci ont également eu des effets ambivalents sur l'autonomie d'Europol, nous amenant à nuancer pour l'instant notre quatrième hypothèse. D'une part, la nature intergouvernementale du secteur de la coopération policière initiée par le TUE, et modifiée à la marge par le traité d'Amsterdam, a été intensifiée dans les négociations de la convention Europol. Cette dynamique a tendu à la mise en place de nombreux garde-fous pour s'assurer qu'Europol demeure confiné à son rôle de soutien des services nationaux. À cette fin, des mécanismes renforcés de contrôle ont été créés et pourraient se révéler à même de restreindre son autonomie réelle⁹⁵². D'autre part, cette préservation de la souveraineté nationale a eu pour incidence de compliquer la mise en œuvre des dispositifs de contrôle⁹⁵³, confiés en outre quasiment exclusivement aux gouvernements des États membres.

⁹⁵² E. M. Busuioc et M. Groenleer, « *Wielders of Supranational Power* », art. cit., p. 131 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « *Agency Growth between Autonomy and Accountability* », art. cit., p. 852.

⁹⁵³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 70-72.

Deuxième partie

Les policiers nationaux, clients essentiels d'Europol

Outre l'analyse des dynamiques sous-jacentes à la création d'une agence et à la détermination de son autonomie formelle par sa base légale, les chercheurs travaillant sur ces questions s'intéressent à la mise en œuvre de ces dispositions formelles. Conformément à la littérature sur la mise en œuvre, celles-ci pourraient être transformées lorsqu'elles sont appliquées : un important degré d'autonomie *de jure* ne se traduit pas nécessairement par une forte autonomie *de facto* et l'inverse peut également être vrai⁹⁵⁴. Les travaux sur l'autonomie placent au cœur de ce processus les leaders de l'agence, en charge de l'interprétation de la base légale⁹⁵⁵. Ces recherches imputent également cette mutation aux publics peuplant l'environnement de l'agence. Ceux-ci peuvent se montrer réceptifs aux normes et activités de cette dernière, mais également faire preuve de résistance ou procéder à une lecture distincte de la base légale. La conjonction de ces deux processus, internes et externes à l'agence, est au cœur de son institutionnalisation, de sa résilience au changement dont dépend son autonomie⁹⁵⁶.

Nous étudions dès lors ces deux dynamiques en nous intéressant dans la deuxième partie de cette thèse à l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol par rapport à un ensemble de ses publics, les policiers nationaux. Nous opérationnalisons cette dimension de l'analyse en mobilisant les deux indicateurs principaux de l'autonomie *de facto* mis en lumière par Martijn Groen-

⁹⁵⁴ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 28 ; J. Tallberg, « Delegation to Supranational Institutions », art. cit. ; M. Thatcher et A. Stone Sweet, « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.*, p. 12 ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », art. cit., p. 12 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 17. E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit.

⁹⁵⁵ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.*, p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, *op. cit.* ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 75-77.

⁹⁵⁶ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, *op. cit.* ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, *op. cit.* ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.*, p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, *op. cit.*

leer : la sollicitation de l'agence par les policiers en vue d'obtenir ses opinions, conseils, recommandations et l'octroi de ressources supplémentaires qui seraient ici les informations en leur possession⁹⁵⁷. Ces éléments sont essentiels pour l'autonomie de l'agence, voire pour sa survie dans la mesure où tout son fonctionnement dépend des informations qu'elle collecte et qu'elle traite alors qu'elle est plongée dans une situation de dépendance initiale particulièrement forte envers les policiers nationaux. Moins les membres de l'agence disposent d'informations, moins les *outputs* qu'ils peuvent offrir à partir de ces données est intéressant pour les services de police. Sans informations suffisantes, les membres d'Europol ne sont donc pas en mesure de proposer des analyses opérationnelles et stratégiques de qualité, ni de créer des recoupements pertinents d'informations permettant d'apporter des éléments nouveaux dans les enquêtes en cours. Autrement dit, moins les policiers transmettent de données à Europol, moins les agents d'Europol peuvent faire leur travail, moins les policiers sont amenés à donner des informations à Europol⁹⁵⁸. Par conséquent, si Europol ne dispose pas des ressources et informations essentielles pour remplir sa mission, son existence pourrait être remise en question.

Or, l'alimentation insuffisante en données est déjà perceptible sous l'UDE et identifiée dès les débuts d'Europol comme l'un des principaux « défis »⁹⁵⁹ posés à l'agence, mettant à mal sa légitimité. Cette situation prend sens dans la mesure où la politique européenne de coopération policière est régie par le *soft law*, n'impliquant aucune contrainte légale exercée sur les acteurs nationaux pour qu'ils transmettent leurs données à Europol⁹⁶⁰. Dans ce cadre, nous postulons que ceux-ci doivent attribuer à l'agence une réputation positive en matière opérationnelle⁹⁶¹. La deuxième partie de cette thèse vise dès lors à répondre aux deux questions au cœur de notre proposition analytique sur les relations entre autonomie et réputation. Premièrement, nous nous demandons si Europol est perçu par les policiers nationaux comme disposant d'une identité propre, d'une expertise unique et d'une capacité à résoudre les problèmes⁹⁶². Deuxièmement, nous déterminons si les activités et *outputs* de l'agence sont pensés comme légitimes par ces mêmes acteurs⁹⁶³.

⁹⁵⁷ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 77-79.

⁹⁵⁸ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », *art. cit.*, p. 857 ; S. Rozée, C. Kaunert et S. Léonard, « Is Europol a Comprehensive Policing Actor? », *art. cit.*, p. 379.

⁹⁵⁹ M. Den Boer et W. Bruggeman, « Shifting Gear », *art. cit.*, p. 87-88.

⁹⁶⁰ F. Terpan, « Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law », *art. cit.*

⁹⁶¹ E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », *art. cit.*

⁹⁶² G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*, p. 291.

⁹⁶³ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », *art. cit.*, p. 19.

La construction d'une identité organisationnelle fait écho à l'idée de « juridiction »⁹⁶⁴, d'une zone d'activité exclusive de l'agence. En d'autres termes, elle doit être associée à une niche par ses clients, être perçue comme la seule à pouvoir offrir certains savoirs et services opérationnels, permettant de résoudre leurs problèmes⁹⁶⁵. Cette identité est d'abord liée aux choix opérés par les leaders d'Europol qui doivent le distinguer des agences de police nationales, mais aussi des autres structures de coopération policière. Ces acteurs doivent également chercher à rendre les outils et services de l'agence conformes aux représentations, pratiques et intérêts dominants des policiers nationaux.

Par conséquent, il nous paraît primordial d'identifier les leaders successifs d'Europol au fil des années 2000 afin de tester notre première hypothèse selon laquelle l'autonomie d'une agence est renforcée par les ressources dont disposent ces acteurs. Celle-ci est confirmée si des mutations des ressources des leaders dans les années 2000 tendent à modifier l'autonomie d'Europol. L'une des ressources nous paraissant centrales à cet égard est un degré élevé d'autonomie managériale⁹⁶⁶. Celui-ci se révèle nécessaire pour que les leaders puissent affirmer leurs idées concernant la trajectoire institutionnelle d'Europol. Il dépend de l'activation ou non des mécanismes de contrôle par les représentants au sein du conseil d'administration, dominé par des policiers nationaux. Par ce biais, nous pouvons donc également vérifier une partie de notre deuxième hypothèse concernant les interactions entre européanisation⁹⁶⁷ des policiers et autonomisation. Nous analysons à cet égard si les adaptations à l'Europe de ces acteurs nationaux les conduit à soutenir le renforcement des capacités d'action de l'agence. Pour ce faire, nous nous intéressons aux trajectoires socio-professionnelles respectives des leaders et des représentants des États membres et à leurs représentations sociales. Nous considérons que ces dernières sont traduites par leurs discours et leurs pratiques⁹⁶⁸, et notamment par les « instruments »⁹⁶⁹ d'action publique mis en place (chapitre 3).

⁹⁶⁴ A. D. Abbott, *The System of Professions*, *op. cit.*

⁹⁶⁵ *Ibid.*, p. 42 ; S. Gilad et T. Yogev, « How Reputation Regulates Regulators », *art. cit.*

⁹⁶⁶ E. M. Busuioc, *The Accountability of European Agencies*, *op. cit.*, p. 41

⁹⁶⁷ J. de Maillard et A. Smith, « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne », *art. cit.* ; C. M. Radaelli, « The Europeanization of Public Policy », *art. cit.*

⁹⁶⁸ Y. Surel, « Approches cognitives », *art. cit.*

⁹⁶⁹ P. Lascoumes et P. Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, *op. cit.* ; P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument », *art. cit.*

Dans un second temps, nous proposons une articulation différente de nos première et deuxième hypothèses en mettant en lumière les « ajustements »⁹⁷⁰ entre les membres d'Europol et ceux des polices nationales dans l'application de la base légale de l'agence. Nous observons la manière dont les premiers cherchent à faire sa promotion auprès des services des États membres et la perception de ces efforts par les seconds. De la sorte, d'une part, nous mettons à l'épreuve notre première hypothèse en étudiant les ressources mobilisée par les leaders d'Europol pour interagir avec leur environnement. En considérant des variations dans le temps des capacités d'action de ces acteurs, nous pensons que des évolutions de l'autonomisation de l'agence pourraient être visibles sur cette question. D'autre part, nous pouvons vérifier la corrélation entre européanisation et réputation par le biais de la notion d'« usages »⁹⁷¹ différenciés de l'Europe. Celle-ci suppose que les policiers s'étant peu ajustés à l'Europe ne solliciteraient pas l'agence et ne lui transmettraient pas leurs données. Ils feraient à cet égard preuve de « résistance bureaucratique »⁹⁷². En revanche, nous postulons que des adaptations à cet échelon européen devraient faciliter la vision d'Europol comme offrant des services et connaissances uniques et conformes à leurs cadres cognitifs, institutionnels et stratégiques. Dans le même temps, la réputation positive attribuée à Europol tendrait à consolider l'européanisation de ces acteurs (chapitre 4).

⁹⁷⁰ A. Mégie, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité : l'unité de coopération Eurojust », *Politique européenne*, 2007, 23, 3, p. 59.

⁹⁷¹ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.*

⁹⁷² B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », *art. cit.*

CHAPITRE 3

LA CONSTITUTION PROGRESSIVE DE L'IDENTITE OPERATIONNELLE D'EUROPOL

Nous avons observé au fil du chapitre 2 le processus de détermination de l'autonomie opérationnelle formelle d'Europol par la convention de 1995. En d'autres termes, nous avons tâché de comprendre la capacité d'action accordée à Europol sur son terrain d'activités pour remplir la mission qui lui est confiée par sa base légale. En mobilisant les indicateurs de Martijn Groenleer⁹⁷³, l'autonomie opérationnelle *de jure* de cette agence peut être pensée au premier regard comme restreinte : les agents d'Europol sont dénués de pouvoir exécutifs, le mandat est circonscrit et plusieurs dispositions ont clairement limité le rôle d'Europol à un soutien des policiers nationaux qu'il ne peut contraindre. Pour autant, nous avons souligné le rôle des leaders qui ont permis de repousser certaines des barrières initialement prévues par le projet d'UERS ou par le TUE. Sur ce point, nous avons d'une part remarqué une forme de maximisation des tâches de cette agence. Europol n'est pas conçu comme un simple système d'échange d'informations comme le prévoyait le TUE. Il a également pour missions de fournir une analyse à des fins opérationnelles pour aider directement les enquêtes des policiers et stratégiques pour soutenir le processus décisionnel. Europol est également chargé de développer des connaissances particulières et des conseils à destination des policiers des États membres. Le mandat d'Europol a, lui aussi, dépassé la restriction initiale de la lutte contre le trafic de stupéfiants pour intégrer celle contre le trafic de matières nucléaires et radioactives, les filières d'immigration clandestine, la traite des êtres humains et le trafic de véhicules volés. Une compétence d'Europol est prévue en matière de terrorisme, bien que non immédiate, et possible dans différentes formes de criminalité prévues dans l'annexe de la convention.

La mise en exergue du rôle des leaders dans l'autonomisation formelle d'Europol au cours du chapitre précédent s'inscrit dans une littérature plus large qui nous offre des pistes de réflexion stimulantes sur le poids de ces acteurs dans l'autonomie *de facto* de l'agence. Cet ensemble de publications souligne les capacités d'action de ces acteurs qui, par leurs comporte-

⁹⁷³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 70-72.

ments et activités, proposent des solutions perçues comme uniques et innovantes afin de renforcer l'autonomie de leur agence⁹⁷⁴. En tenant compte de ces caractéristiques, force est de constater que le directeur d'une agence, n'exhibant pas ces pratiques, ne se comporterait pas en leader et pourrait être un simple gestionnaire. À l'inverse, d'autres membres de l'agence pourraient être considérés comme des leaders, même s'ils ne dirigent pas formellement l'agence, à la condition qu'ils disposent des capacités d'action suffisantes⁹⁷⁵.

Cette dissociation entre la fonction formelle et la qualité d'un acteur nous paraît particulièrement heuristique pour saisir l'autonomisation réelle d'Europol et suppose de ce fait d'identifier précisément ses leaders et leurs ressources. Il nous semble dès lors très probable que les capacités d'action des leaders successifs d'Europol dans les années 2000 aient varié et que cette différenciation ait influencé la trajectoire de l'agence. À ce titre, nous nous éloignons des travaux qui postulent que seules les premières générations de leaders importent puisqu'elles insuffleraient la vie à l'agence⁹⁷⁶. Nous nous distancions également des recherches plus nuancées, supposant que les successeurs à la première génération de leaders ne procéderaient par leurs activités qu'à une « institutionnalisation du mythe » impulsé par leurs prédécesseurs⁹⁷⁷. Cette littérature propose une lecture linéaire du développement d'une agence qui, une fois créée, ne connaîtrait pas de phase d'accélération ou de ralentissement voire de crise. Nous pensons au contraire que les agences peuvent suivre des temporalités différentes, en partie explicables par le rôle et les capacités d'action de leurs leaders. Cette dynamique serait très marquée pour les agences de l'UE que nous considérons particulièrement sujettes au changement et sensibles aux enjeux réputationnels, en raison de l'absence de contraintes qu'elles peuvent exercer sur les acteurs domestiques⁹⁷⁸. Le poids des *outputs*⁹⁷⁹ nous paraît à cet égard majeur pour convaincre les clients d'avoir recours à l'agence et de lui accorder des ressources supplémentaires⁹⁸⁰, et celui-ci dépend grandement des leaders. En effet, l'une de leurs fonctions centrales est la déter-

⁹⁷⁴ Entre autres, D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis », *art. cit.* ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », *art. cit.*

⁹⁷⁵ A. Boin, *Crafting Public Institutions*, *op. cit.*, p. 24 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 62-80.

⁹⁷⁶ Sur ce point, cf. M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 62.

⁹⁷⁷ E. C. Hargrove, *Prisoners of the Myth*, *op. cit.*, p. 281.

⁹⁷⁸ E. M. Busuioac, « Friend or Foe? », *art. cit.*

⁹⁷⁹ G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.* ; G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*

⁹⁸⁰ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 77-79.

mination de l'identité de l'agence en choisissant les tâches, les formes d'expertise développées, les services proposés, à partir des dispositions formelles de la base légale qui ne peuvent prévoir précisément l'ensemble de ces éléments⁹⁸¹. Nous visons dès lors dans ce chapitre à comprendre comment sont sélectionnés ces différentes dimensions.

Nous considérons que le processus de construction de l'identité d'une agence dépend des représentations sociales et des ressources des leaders, acquises au fil de leur socialisation. Cette approche permet de saisir les possibles mutations dans les outils et services proposés par une agence. À ce titre, nous étudions dans un premier temps les trajectoires socio-professionnelles des leaders d'Europol durant les années 2000. Nous nous intéressons en particulier à une de leurs ressources centrales que représenterait un important degré d'autonomie managériale réelle⁹⁸². Celui-ci dépend des interactions de l'agence avec le conseil d'administration, en capacité formelle d'affirmer ses propres représentations et de la contrôler. En effet, dans le cas d'Europol, il surveille la performance et les activités des membres de la direction dont il participe à la nomination et à la révocation par ailleurs, dispose de pouvoirs budgétaires, contribue à la planification stratégique de ses activités et intervient sur plusieurs enjeux opérationnels. Dans ce sens, Michael Niemeier et Marc-André Wiegand ont écrit qu'« il est devenu clair que le travail d'Europol ne peut être pleinement compris que si le rôle et les décisions du conseil d'administration sont pris en compte. Il n'est nullement exagéré de dire que sans les décisions du conseil d'administration le cadre légal d'Europol serait simplement du « droit dans les livres ». Le conseil d'administration a une influence décisive sur l'interprétation et la mise en œuvre pratique de la base légale »⁹⁸³. La mise en lumière de cet organe nous conduit à identifier les membres, les dynamiques internes et ses interactions avec l'agence pour saisir la marge de manœuvre laissée aux leaders pour en élaborer l'identité (section 1).

Dans un second temps, nous observons les traductions plus concrètes des diagnostics des leaders, les outils et services pensés par ces acteurs pour matérialiser leurs représentations sociales de la réalité et de la réalité souhaitée. À cette fin, nous les analysons en tant qu'instruments⁹⁸⁴. Un instrument peut être conçu comme un « dispositif à la fois technique et social qui

⁹⁸¹ *Ibid.*, p. 79-80.

⁹⁸² E. M. Busuioc la définit comme la « redevabilité hiérarchique des directeurs vis-à-vis leurs conseils d'administration », (*The Accountability of European Agencies*, *op. cit.*, p. 41).

⁹⁸³ M. Niemeier et M. A. Wiegand, « Europol and the Architecture of Internal Security » dans J. Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles ; New York, P. I. E. Peter Lang (collection « College of Europe Studies »), 2010, p. 181.

⁹⁸⁴ P. Lascoumes et P. Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*

organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »⁹⁸⁵. Cette approche s'ancre plus largement dans les travaux qui s'intéressent aux conditions de production et d'utilisation de l'expertise que nous avons déjà pu citer précédemment⁹⁸⁶.

Section 1. Saisir les acteurs et représentations au cœur de la construction de l'identité opérationnelle d'Europol

Cette première section a pour objectif de mettre en exergue le rôle joué par les leaders dans la détermination de l'autonomie opérationnelle *de facto* d'Europol. Cette perspective repose sur l'idée que l'analyse des dispositions formelles de l'autonomie ne constitue qu'une partie de l'étude des agences. L'autonomie réelle dépend de l'interprétation et de la mise en œuvre de la base légale de l'agence⁹⁸⁷. Afin d'éviter de désincarner cette dynamique, nous nous intéressons aux leaders. Nous avons souligné dans le chapitre 2 que les leaders de l'EPE et de l'UDE étaient des policiers issus de la communauté épistémique⁹⁸⁸, formée par des acteurs multi-positionnés pensés comme les premiers spécialistes de la coopération policière⁹⁸⁹. Partageant des logiques normatives et causales, ils ont à ce titre activement soutenu l'idée d'une structure formelle et centralisée dans ce domaine. Nous supposons que ces mêmes acteurs jouent le rôle de leader au sein de l'agence au début de la mise en œuvre de la convention Europol. Nonobstant, il s'avère intéressant d'observer les potentielles transformations ou discontinuités dans les figures des leaders et leurs ressources après le départ de cette première génération. Pour analyser cette dimension, nous accordons une attention particulière aux interactions entre les leaders et le conseil d'administration. Comme évoqué précédemment, celui-ci peut exercer des mécanismes de contrôle et de redevabilité à même de limiter l'autonomie managériale d'Europol et donc la marge de manœuvre des leaders pour affirmer leurs propres

⁹⁸⁵ P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument », art. cit., p. 325.

⁹⁸⁶ Par exemple, C. Boswell, « The Political Functions of Expert Knowledge », art. cit. ; C. Robert, *Politiques publiques I. La France dans la gouvernance européenne*, op. cit.

⁹⁸⁷ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 17.

⁹⁸⁸ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

⁹⁸⁹ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

idées sur l'identité de l'agence⁹⁹⁰. Pour autant, nous postulons que celle-ci pourrait être renforcée si les leaders et le conseil d'administration se connaissent et convergent vers le même cadre cognitif quant à l'identité et l'autonomie réelle d'Europol (A).

Après avoir identifié les leaders et leurs représentations sociales, éventuellement partagées par les membres du conseil d'administration, nous visons à comprendre la constitution de l'identité interne d'Europol. À cette fin, nous appliquons un raisonnement en termes de production de diagnostics en supposant que ces acteurs ont surtout conçu l'identité d'Europol en réponse à une série de problèmes identifiés en matière de coopération policière et à même de consolider l'autonomie réelle de l'agence (B).

A. Une autonomie managériale variable d'Europol

Afin de saisir le degré d'autonomie managériale⁹⁹¹ d'Europol durant les années 2000 et ses potentielles mutations, nous étudions la première génération des leaders et représentants nationaux. Le poids de celle-ci est grandement mis en lumière dans la littérature sur les organisations et agences car ces acteurs sont en charge de donner du sens à la confusion initiale liée à l'interprétation et la mise en œuvre de la base légale de l'agence⁹⁹². Sur ce point, Europol est un cas particulier dans la mesure où il existait déjà des leaders de l'EPE et de l'UDE. Néanmoins, ces acteurs jouaient le rôle de forum producteur d'idées⁹⁹³ auprès du groupe *ad hoc* Europol, et les seuls mécanismes de redevabilité existants étaient envers les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Cette situation a évolué avec la convention de 1995 qui a prévu la mise en place du conseil d'administration, organe central des agences de l'UE. Celui-ci peut jouer à la fois un rôle de contrainte des leaders, si ses membres décident de recourir à des mécanismes de contrôle formels ou informels, ou de soutien, s'ils acceptent voire adoptent les cadres cognitifs des leaders qui tendent à renforcer l'autonomie réelle de l'agence. Dans cette temporalité de rodage des rôles, il se révèle intéressant de saisir les interactions entre les premiers leaders d'Europol et les représentants du conseil d'administration. Par ce biais, nous pouvons initier certaines réflexions sur l'articulation entre autonomie opérationnelle et organisationnelle réelle (1).

⁹⁹⁰ E. M. Busuioc, *The Accountability of European Agencies*, *op. cit.*, p. 41.

⁹⁹¹ *Ibid.*

⁹⁹² Entre autres, M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 62 ; E. C. Hargrove, *Prisoners of the Myth*, *op. cit.*, p. 281.

⁹⁹³ B. Jobert, « Le retour du politique », *art. cit.* ; È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », *art. cit.*

Nous prolongeons cette interrogation en observant les évolutions possibles des leaders au fil des années 2000. Nous nous demandons en particulier si des profils distincts ont émergé, s'ils restent des spécialistes avant tout de la coopération policière ou non et ce que cela révèle des transformations de l'agence et de son processus d'institutionnalisation⁹⁹⁴. En outre, nous analysons si des variations de l'autonomie managériale d'Europol ont été perceptibles, si le conseil d'administration a eu recours à des mécanismes de contrôle des leaders pour restreindre leur marge de manœuvre ou si au contraire une stabilisation des relations entre ces acteurs a été visible, une fois les rôles de chacun définis (2).

A. 1. Une première génération de leaders et de représentants nationaux

Les activités d'Europol ont formellement débuté le 1^{er} juillet 1999 et ont été pensées par une première génération de leaders et de membres du conseil d'administration. Dans la mesure où les leaders de l'EPE et de l'UDE ont ensuite quasiment tous participé à Europol, nous supposons qu'ils peuvent être pensés comme les premiers leaders de l'agence. Nous postulons également une grande continuité dans la valorisation de l'expertise technique transnationale⁹⁹⁵ dans le processus décisionnel relatif à Europol et ici au sein du conseil d'administration. Nous avons à ce titre démontré comment les situations d'incertitude ont favorisé le poids de ces policiers multi-positionnés et disposant d'une importante expertise de la coopération policière. La présence de ces acteurs a ainsi été décelable lors de la préparation de la CAAS, de la mise en œuvre de l'AUE, du TUE et de la convention Europol. Une rupture brutale nous paraît de ce fait difficilement concevable et nous tâchons de confirmer la continuité de cette élite programmatique⁹⁹⁶ dont les représentations sociales pourraient se révéler très proches de celles des leaders (§1). Néanmoins, le conseil d'administration représente une nouvelle configuration institutionnelle qui pourrait rapatrier de nouveaux acteurs, étrangers à cette élite programmatique, et être marquée par de nouvelles dynamiques interactionnelles. Nous plaçons ces deux éléments

⁹⁹⁴ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, op. cit. ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit. ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit., p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, op. cit.

⁹⁹⁵ L. Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », art. cit.

⁹⁹⁶ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit., p. 98.

au cœur de la délimitation du rôle du conseil d'administration et de l'autonomie managériale accordée à Europol (§2).

A.1. §1. Une proximité cognitive forte

La grande majorité des leaders identifiée dans le chapitre 2 a participé à Europol. C'est le cas de Jürgen Storbeck, déjà directeur de l'EPE, puis de l'UDE, en dépit de la présentation par le gouvernement français d'un candidat au poste de directeur, et qui a maintenu en poste son chef de cabinet. Nous retrouvons également au sein d'Europol Willy Bruggeman, et Emanuele Marotta, tous deux nommés directeurs adjoints. À leurs côtés, sont également nommés George Rauchs et David Valls-Russell que nous avons exclus des leaders d'Europol dans la mesure où ils n'ont pas été perçus comme tels par les membres de l'agence et par ses différents publics. En revanche, Gilles Leclair, le cinquième directeur adjoint atteste d'un renouvellement partiel des leaders. Alors directeur de l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants, il est nommé pour compenser l'échec français à obtenir la direction de l'agence. Même s'il n'a pas fait partie du précurseur d'Europol, il dispose d'une expérience forte en matière de coopération policière liée à son travail en matière de lutte contre le trafic de drogues et a été décrit par des membres de l'agence comme « un grand personnage d'Europol qui aurait pu être un grand directeur d'Europol »⁹⁹⁷ ou encore comme un « acteur très impliqué »⁹⁹⁸.

Cet élément confirme que les nominations des membres de la direction de l'agence reposent sur des marchandages politiques⁹⁹⁹, mais également sur des compétences personnelles et professionnelles. Ces dernières sont liées à leur présence de long terme dans les enceintes de coopération policière et au sein de l'EPE et de l'UDE pour la très grande majorité d'entre eux.

⁹⁹⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

⁹⁹⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

⁹⁹⁹ Il est ainsi prévu dans cet esprit de négociation intergouvernementale que l'un des futurs directeurs adjoints serait nécessairement espagnol afin de respecter l'équilibre entre les différents États membres (note de la présidence Coreper et au Conseil, « Proposition de la présidence sur le nombre de directeurs adjoints d'Europol » du 8 novembre 2002, 13729/1/02). D'ailleurs, il apparaît opportun de préciser que par la suite deux postes de directeur adjoint n'ont pas été renouvelés, M. Leclair et M. Marotta n'ayant donc pas de successeur. Ce changement peut être compris à la lumière de ces marchandages politiques, des postes de directeur adjoint ayant pu être créés pour répondre aux pressions d'États membres qui souhaitent disposer d'un représentant national dans la direction de l'organisation, sans que ces fonctions se révèlent essentielles au fonctionnement d'Europol.

Cette expérience leur a permis d'acquérir une expertise technique transnationale¹⁰⁰⁰. Cette dernière consiste en une connaissance de la criminalité internationale et du fonctionnement de la coopération policière. La participation préalable de ces acteurs à de nombreuses enceintes internationales et européennes les a également amenés à développer des savoirs plus diplomatiques, essentiels dans leurs échanges avec les différents publics de l'EPE et de l'UDE. Ces ressources s'additionnent dès lors à celles dont ils disposaient initialement, du point de vue relationnel avec leur propre force de police domestique voire avec certains professionnels de la politique, en matière d'expertise policière et de compétences linguistiques. Outre ces éléments personnels, les premiers leaders d'Europol peuvent activer les ressources positionnelles liées à leur poste au sein de l'agence, en particulier dans le cas du directeur et de ses adjoints, qui leur permet de décider des orientations essentielles et de l'identité de l'agence. La convention Europol attribue à celui-ci, assisté des directeurs adjoints, des prérogatives similaires à celles des directeurs des agences communautaires. Il doit prioriser les objectifs et missions de l'organisation et s'occuper de son fonctionnement interne.

Peu de modifications des représentations sociales de ces leaders sont donc perceptibles entre l'UDE et Europol. Leur croyance en la nécessité de l'agence les a conduits à œuvrer pour le renforcement de son autonomie opérationnelle réelle, après avoir cherché à maximiser les dispositions de sa base légale¹⁰⁰¹. Ce cadre cognitif transparait dans les discours tenus par ces acteurs sur l'expansion opérationnelle d'Europol. Cette dernière est présentée comme naturelle et logique dans une quête de légitimation de l'agence, y compris par des acteurs qui l'ont quittée il y a presque 20 ans : « Europol a été peu à peu développé du fait du développement de la criminalité organisée en Europe, du sentiment des policiers qu'ils ne pouvaient pas le gérer sans coopération transfrontalière et de la vision ministérielle du futur de la coopération en Europe »¹⁰⁰² ou encore « je pense qu'Europol a gagné en légitimité grâce à ses succès, nous n'étions pas trop ambitieux, nous avons maintenu une vitesse stable et je crois que nous avons dépassé la crise européenne parce que nous sommes un outil tellement utile, que tous les autres États membres et même non membres sont bien représentés »¹⁰⁰³.

¹⁰⁰⁰ L. Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », art. cit.

¹⁰⁰¹ Entre autres, D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit. ; A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », art. cit.

¹⁰⁰² Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

¹⁰⁰³ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

Cette croyance dans la nécessité opérationnelle de l'autonomie d'Europol a été traduite par la proposition de solutions d'action publiques uniques et innovantes et par certains comportements et activités internes et externes perçus par des membres et des publics d'Europol. À plusieurs reprises, a été employé à l'égard de cette première génération de leaders le terme de « *start-upers* »¹⁰⁰⁴ pour restituer leur entrepreneuriat politique dans un contexte d'incertitude :

*Europol il y a 20 ans était un élément de perturbation dans un environnement très conservateur comme la police, pas toujours perçu dans le bon sens. Donc, au sein d'Europol, Jürgen Storbeck et son équipe se sentaient responsables de la création d'Europol et du début de ses activités, ils voulaient livrer des résultats le plus vite possible aux États membres [...] Ils se sentaient donc responsables pour qu'Europol soit mis sur pied et fonctionne très rapidement*¹⁰⁰⁵.

*Comme ils arrivaient, ils débroussaillaient, ils avaient une réelle liberté de penser et ils ne se sentaient pas trop contrôlés, ils prenaient des initiatives qui étaient bonnes au niveau intellectuel [...] Les directeurs étaient très actifs dans la période Storbeck avec une très grande créativité, voire trop grande selon certains États membres [...] Ils avaient un champ en jachère, libre, ils créaient avec des bons trucs, des choses plus sujettes à caution mais il fallait créer [...] la convention Europol est assez vague sur certains points*¹⁰⁰⁶.

Du fait de leurs trajectoires socio-professionnelles, de leurs ressources et de leurs cadres cognitifs, les leaders d'Europol ont été très proches des membres de l'élite programmatique¹⁰⁰⁷ décrite dans la partie 1. Celle-ci a été constituée au fil des discussions sur la coopération policière et a occupé une place centrale au sein du forum de communauté de politique publique¹⁰⁰⁸ en la matière. Ces acteurs sont en effet également des policiers multi-positionnés entre le niveau national, européen et international en raison de leur participation à de nombreuses enceintes de coopération policière. Ces représentants nationaux ont par le biais de ces expériences et de leur présence dans ce domaine depuis plusieurs années progressivement obtenu un poste élevé dans leur administration policière domestique¹⁰⁰⁹, acquis une expertise technique transnationale ainsi que des savoirs plus diplomatiques. Le cumul de ces différentes ressources favorise par conséquent leur perception comme des acteurs légitimes, à même de maîtriser les enjeux techniques

¹⁰⁰⁴ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016 ; entretien avec un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol, mai 2017.

¹⁰⁰⁵ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁰⁰⁶ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁰⁰⁷ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit., p. 98.

¹⁰⁰⁸ B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit. ; È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

¹⁰⁰⁹ En France, par exemple, ce poste est normalement occupé par le chef de la DRI de la DCPJ.

et de porter la voix de leur État¹⁰¹⁰, y compris au sein du conseil d'administration d'Europol. En atteste ainsi un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol :

Les gens qui se retrouvent au conseil d'administration sont aussi souvent les représentants à Interpol, pour la gouvernance de Schengen etc. C'est une sorte de table ronde des spécialistes policiers d'échanges d'informations, on se connaît [...] Normalement, les membres du conseil d'administration sont des collègues, donc ils se connaissent déjà avant et ont des relations bilatérales. Donc les réunions du conseil d'administration leur offrent aussi un avantage pour leurs relations bilatérales initiales et leur donnent des opportunités supplémentaires pour se réunir, et les relations personnelles et professionnelles sont très positives¹⁰¹¹.

Plusieurs exemples attestent de telles trajectoires et ressources. C'est le cas de Patrick Zanders, commissaire de police et représentant belge au sein du conseil d'administration dès le début des activités d'Europol. Son importante expérience de la coopération policière l'a même amené à être pensé comme « le père de la collaboration policière »¹⁰¹². Un autre exemple est Rodolfo Ronconi, représentant italien au conseil d'administration d'Europol en raison de son poste de directeur du service pour la coopération internationale de la police italienne dès août 1998, ensuite devenu vice-président d'Interpol. De même, Jaime Fernandes, représentant portugais est directeur général adjoint de la police criminelle quand il devient représentant du Portugal au sein du conseil d'administration. Il a ensuite dirigé l'UNE portugaise et la fonction d'audit interne d'Europol, témoignant donc d'un intérêt fort envers l'agence. Enfin, nous pouvons également évoquer le cas de Michel Quillé, en charge de la lutte contre les mafias étrangères, puis l'un des rédacteurs de la convention de Palerme de l'UNODC sur la criminalité organisée, ensuite directeur de la cellule européenne de la DCPJ en charge de la préparation et du suivi de la présidence française de l'UE. Il est devenu représentant français au conseil d'administration d'Europol lorsqu'il a pris la tête de la DRI de la DCPJ, avant de devenir directeur adjoint d'Europol, puis de diriger EUROMED, un projet de coopération policière entre l'UE et ses États partenaires du pourtour méditerranéen.

¹⁰¹⁰ V. Guiraudon, « The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach », *Journal of European Public Policy*, 2003, 10, 2, p. 267.

¹⁰¹¹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015. Cet acteur nous a à ce titre précisé : « Mes amis au conseil d'administration sont plutôt le directeur central de la PJ du Danemark, c'est l'Italien car on a travaillé ensemble il y a 30 ans et on a un vrai passé en commun, ça va forcément être l'Espagnol car ça fait 30 ans qu'on coopère tous les jours en bilatéral, on se regarde et on se comprend et il n'y a pas besoin d'une pause pour connaître nos positions réciproques ».

¹⁰¹² « Patrick Zanders, ancien officier de liaison : « Nous devons recevoir plus de signaux de la communauté musulmane » », *Le Vif*, 11 janvier 2017.

Ainsi, déjà avant les années 2000, ces policiers se connaissent personnellement et ont également rencontré les leaders d'Europol qui ont participé à ces multiples enceintes de coopération :

Les membres initiaux du conseil d'administration étaient généralement des collègues depuis longtemps de la direction initiale d'Europol. L'équipe de direction initiale venait des mêmes rangs que les membres du conseil d'administration. Soudainement, un petit groupe de ces officiers de police européens est devenu les directeurs d'Europol et les autres membres du conseil d'administration [...] Il y a eu un processus d'approximation vers un processus plus formel [...] Au début, il y avait une sorte de chaos primitif, une coopération moins formelle que plus tard¹⁰¹³.

Ces représentants nationaux ont également porté un programme d'action publique¹⁰¹⁴ commun, pleinement compatible avec les cadres cognitifs des leaders d'Europol, nous permettant de distinguer les membres de l'élite programmatique des autres policiers qui peuvent disposer d'une expérience similaire. En effet, ces acteurs se sont à plusieurs reprises exprimés publiquement pour affirmer la nécessité d'Europol et de son autonomie réelle¹⁰¹⁵. À ce titre, ils ont pu se présenter comme des « ambassadeurs »¹⁰¹⁶ d'Europol au niveau national et international, devant « vendre la coopération internationale »¹⁰¹⁷ et faisant preuve d'une forte cohérence interne sur leur analyse des enjeux et des solutions, comme ressenti par un membre du secrétariat du conseil d'administration :

Je pense que les premiers membres du conseil d'administration se sentaient responsables envers les ministres, envers le Conseil qu'Europol soit créé et débute ses opérations correctement, je pense qu'ils se sentaient personnellement responsables envers le projet Europol. [...] Le conseil d'administration avait une double responsabilité, s'assurer que Jürgen Storbeck et ses collègues puissent obtenir des résultats, aider les autorités policières nationales, et aussi le conseil d'administration était responsable quant à la bonne mise en place d'Europol pour que l'organisation

¹⁰¹³ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁰¹⁴ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit., p. 95.

¹⁰¹⁵ Par exemple, Patrick Zanders, déjà en 1993, écrit un article scientifique avec Willy Bruggemann, alors directeur adjoint de l'EPE (B. De Ruyver, W. Bruggeman et P. Zanders, « Cross-border Crime in Belgium », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1993, 1, 3, p. 87-100). Il a en outre à plusieurs reprises critiqué le manque de contribution des policiers nationaux en leur reprochant leur « *me-culture* » au détriment de la « *we-culture* » (réunion du groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice » du 25 septembre 2002, document de travail 1 (WG X-WD 1) du 2 octobre 2002, Bruxelles, cité dans E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit., p. 48. De même Rodolfo Ronconu cité précédemment a également souligné la nécessité et la valeur ajoutée d'Europol, demandant même que les pouvoirs de l'organisation soient renforcés (audition publique sur le futur d'Europol du comité LIBE du Parlement européen du 10 avril 2007 : http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070410/libe/minutes_en.pdf).

¹⁰¹⁶ « Europol, 1998-2016: Looking Back, Moving Forward. One Hundred Meetings of the Europol Management Board », Publications Office of the European Union., Luxembourg, 2016, p. 92.

¹⁰¹⁷ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », RAND Europe, 2012, p. 59.

*remplisse son mandat [...] parce qu'ils étaient responsables envers leur administration nationale*¹⁰¹⁸.

Enfin, il est intéressant de noter la grande stabilité de ces membres de l'élite programmatique, souvent demeurés en poste pendant plusieurs années¹⁰¹⁹. C'est le cas de Michel Quillé, resté le représentant français pendant cinq ans, de Patrick Zanders et de Jaime Fernandes qui ont représenté leur État respectif pendant plus de sept années ou de Rodolfo Ronconi qui a siégé pendant dix ans au sein du conseil d'administration. Cette présence temporelle, en plus des ressources évoquées précédemment, a encore renforcé leur proximité entre eux et avec les leaders d'Europol. Ces acteurs peuvent dès lors être pensés comme constituant le noyau dur du conseil d'administration. Cela ne suppose pas une totale homogénéité de leurs positions ni l'absence d'autres profils à ces fonctions de représentation nationale, autant d'éléments qui ont soulevé des interrogations quant au rôle exact du conseil d'administration.

A.1. §2. Un conseil d'administration en quête d'identité

Si les membres de l'élite programmatique constituent un noyau dur stable au sein du conseil d'administration, d'autres représentants nationaux sont plus difficiles à positionner. Il s'agit d'une part de certains représentants, issus des services de police des États membres, mais qui disposent d'une expérience très limitée en matière de coopération policière. Cette socialisation uniquement domestique a été perçue par certains participants au conseil d'administration comme suscitant une forme de méfiance voire d'hostilité envers le développement de l'autonomie opérationnelle d'Europol : « Dans les premières années, on trouvait parfois le responsable de police qui n'avait aucune culture européenne ou internationale. Il allait là-bas et souvent il faisait prévaloir une vision un peu, pas rétrograde mais pas loin, du fonctionnement de la police avec une vision nationale de la police, ce qui est national on ne l'exporte pas, on ne l'échange pas »¹⁰²⁰. En revanche, certains représentants nationaux, plutôt des hauts-fonctionnaires, mais qui disposent d'une expérience importante en matière de coopération policière. C'est généralement le cas des représentants allemands en raison de leur organisation domestique où la police

¹⁰¹⁸ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁰¹⁹ D'ailleurs, Mariano Simancas Carrión, directeur adjoint d'Europol a écrit que : « Certains des membres du conseil d'administration que j'ai rencontrés en 2000 sont restés en poste durant mon mandat en tant que directeur adjoint pour les opérations et directeur intérimaire et ont même continué pendant quelques années supplémentaires après que je sois parti d'Europol à la fin de 2009 » (« Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 80).

¹⁰²⁰ *Ibid.*

est dirigée par un haut-fonctionnaire et non par un policier¹⁰²¹. Si certaines incompréhensions avec ces individus ont parfois été ressenties¹⁰²², les membres de l'élite programmatique ont pu se sentir plus proches de ces acteurs en dépit de leur absence d'expérience policière que des policiers réticents à l'autonomie d'Europol : « La compréhension, l'entente, l'échange étaient quasiment immédiats quand l'interlocuteur de l'autre pays était policier, mais la particularité d'Europol a été de créer une sorte d'état d'esprit Europol et même les gens qui n'avaient pas le statut policier s'intégraient parfaitement et comprenaient qu'il y avait ce *background* policier »¹⁰²³. Cet élément démontre dès lors l'importance de l'expertise technique transnationale acquise par ces hauts-fonctionnaires au fil de leur participation à différentes enceintes de coopération et les différentes voies de spécialisation à la coopération policière européenne¹⁰²⁴.

Ces variations domestiques rappellent l'importance de la socialisation nationale des représentants des États membres au sein du conseil d'administration¹⁰²⁵, pouvant s'avérer source de conflits du fait des positions nationales défendues¹⁰²⁶. Ces acteurs paraissent ainsi tiraillés entre leur allégeance nationale et la représentation de leur État membre et leur croyance en la nécessité d'Europol et en son autonomie réelle :

Cela peut paraître schizophrénique car moi-même et mes prédécesseurs et successeurs on est tous dans la même situation car on doit mener de front la nécessité de faire évoluer notre propre service, la capacité et l'efficacité de la police judiciaire française, de travailler dans les instances dans l'intérêt de l'ensemble des forces françaises, de promouvoir les agences dans lesquelles nous représentons la voix de la France même quand ces enceintes pourraient avoir des nécessités divergentes.

¹⁰²¹ Par exemple, Günther Krause, premier représentant allemand, est déjà haut-fonctionnaire du ministère de l'Intérieur lorsque les négociations de la convention Europol ont débuté et il a notamment présidé le groupe de travail Europol sous la présidence allemande en 1994 et a été responsable de la police allemande.

¹⁰²² Un représentant français au sein du conseil d'administration nous a ainsi fait état de ces incompréhensions par rapport au représentant allemand qui est un haut-fonctionnaire : « J'avais des relations cordiales très organisées autour du tandem franco-allemand, mais ce n'était pas toujours facile, on ne se comprenait pas toujours, il ne comprenait pas pourquoi je me mettais en colère pour des choses dont il ne voyait pas la portée et de mon côté je le voyais s'arc-bouter sur des sujets de ressources humaines dont je ne saisisais pas toutes les finesses ou les enjeux. En fait, on était assez complémentaire » (entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015).

¹⁰²³ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁰²⁴ L'hétérogénéité des voies d'accès à cette spécialisation européenne est notamment démontrée par Antoine Mégie dans le cas de la coopération judiciaire (cf. M. Thatcher, « Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe », art. cit. ; M. Thatcher, « The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe », art. cit. ; E. M. Busuioc, « European Agencies and Their Boards », art. cit.).

¹⁰²⁵ Ce point renvoie à une littérature plus large concernant les allégeances et la socialisation des représentants nationaux au sein des enceintes européennes (cf. J. Beyers, « How Supranational is Supranationalism? », art. cit. ; M. Egeberg, « Transcending Intergovernmentalism? », art. cit. ; J. Trondal, *Why Europeanisation Happens*, art. cit. ; J. Beyers et J. Trondal, « How Nation-States « Hit » Europe », art. cit. ; J. Lewis, « The Janus Face of Bruxelles », art. cit. ; J. Trondal, *An Emergent European Executive Order*, New York, Oxford University Press, 2010).

¹⁰²⁶ J. de Maillard et A. Smith, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes. Un milieu professionnel sans société politique », art. cit.

*Quand vous représentez votre pays au conseil d'administration, par capillarité vous soutenez l'agence car si vous vous rendez compte à un moment donné que vous n'avez plus envie de la soutenir, il faut tout de suite rentrer à Paris et faire un rapport pour demander à être relevé de vos fonctions. Il faut être critique ou plutôt vigilant, mais il faut faire tout ce qu'on peut pour aider l'agence à être présente. Mais il faut être ferme sur la manière dont on veut que l'agence soit présente*¹⁰²⁷.

Si une partie de ces représentants nationaux ont donc favorisé le développement de l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol, ils ont pris garde à ce que l'agence ne devienne pas indépendante et reste limitée à son rôle de soutien. À ce titre, en dépit des relations très proches entre une partie des représentants nationaux et des leaders, des tensions ont pu apparaître entre ces acteurs dès que les membres du conseil d'administration ont eu l'impression que les leaders tentaient d'échapper à leur contrôle. La confiance des représentants nationaux envers la direction, entendue comme le mécanisme permettant l'action en palliant le manque d'information et les très fortes incertitudes¹⁰²⁸, a pu dès lors être éprouvée. Cela a notamment été le cas lorsque les informations reçues par le conseil d'administration de la part de la direction ont été jugées incomplètes et fragmentées¹⁰²⁹. D'ailleurs, ces tensions ont été encore renforcées à la suite du scandale de corruption de 2001 au sein d'Europol évoqué dans le chapitre 2, qui a mené à la perception d'un manque de contrôle des activités d'Europol. Ces deux éléments illustrent la dépendance de l'autonomie managériale d'une agence à sa réputation procédurale, c'est-à-dire à la perception de la légitimité de son processus décisionnel¹⁰³⁰. En d'autres termes, le sentiment des représentants nationaux d'être marginalisés voire exclus de la production des décisions et orientations prises par les leaders a été appréhendé comme non conforme à leurs représentations d'un processus décisionnel légitime. Dans ce cas, ces acteurs ont cherché à restreindre l'autonomie managériale d'Europol.

De plus, les représentants nationaux ne sont pas toujours libres et peuvent devoir composer avec certaines contraintes politiques selon les modèles plus ou moins libéraux ou impératifs de représentation qui dépendent des États, des individus et des enjeux discutés¹⁰³¹, comme rappelé par un conseiller JAI français :

¹⁰²⁷ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁰²⁸ L. Quéré, « La structure cognitive et normative de la confiance », *Réseaux*, 2001, 108, 4, p. 125.

¹⁰²⁹ « Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 50-51 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 359 ; E. M. Busuioc, « European Agencies and Their Boards », art. cit., p. 12.

¹⁰³⁰ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

¹⁰³¹ J. Beyers, « How Supranational is Supranationalism? », art. cit. ; J. Trondal et F. Veggeland, « Access, Voice and Loyalty », art. cit.

Il ne faut pas oublier qu'on a une limite qui est très rapidement atteinte car on ne fait que porter les positions des capitales, on est plutôt dans l'intermédiation, on passe des messages et on essaie de construire après [...] L'appartenance à un service répressif ici dans le mécanisme institutionnel se dilue un peu [...] C'est mieux d'avoir une compréhension de professionnel, mais à un moment [...] vous êtes tenu par les instructions de Paris¹⁰³².

Dans ce sens, Jürgen Storbeck expliquait que « les réunions du conseil d'administration ont, à certaines occasions, été assombries par des intérêts politiques nationaux différents entre les États membres. Durant certains cas exceptionnels, les délégués ont dû défendre une position tout en sachant que celle-ci était contreproductive pour le développement de l'organisation mais décidée par leurs gouvernements en lien avec des intérêts politiques nationaux »¹⁰³³.

Du fait des positions individuelles liées à des représentations propres et/ou des positions nationales devant être portées par les délégations, certains échanges ont parfois été dénoncés comme « francs et parfois passionnés »¹⁰³⁴. En témoignent par exemple, dès 1998, les débats quant aux priorités d'Europol qui cristallisent des enjeux politiques, des représentations et pratiques policières domestiques. De même, des difficultés ont été récurrentes lors des discussions du budget d'Europol au sein du conseil d'administration. Celles-ci ont été marquées par la tension entre d'un côté, la volonté d'expansion d'Europol exprimée par certains États qui passe par un budget important qui lui serait consacré, et de l'autre, les réticences d'États à investir des sommes conséquentes dans une structure européenne¹⁰³⁵.

En anticipation des problèmes de conciliation des positions nationales, a été créé le secrétariat du conseil d'administration le 1^{er} juillet 1999. De manière intéressante, ses membres considèrent avoir pour mission d'« absorber les tensions »¹⁰³⁶ éventuelles entre le conseil d'administration et la direction, tout en aidant la présidence à préparer des papiers, à les distribuer et à faciliter les relations entre les membres. La mise en place de ce secrétariat n'est pas prévue par la convention Europol. Elle témoigne de l'incertitude laissée par ce texte quant au rôle exact

¹⁰³² Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

¹⁰³³ « Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 23.

¹⁰³⁴ *Ibid.*, p. 80.

¹⁰³⁵ *Ibid.*, p. 87.

¹⁰³⁶ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016. D'ailleurs, J. Storbeck a précisé que « lors de telles occasions, une énorme quantité de travail et de diplomatie par le président du conseil d'administration, par le secrétariat du conseil d'administration et par la direction d'Europol s'est révélée nécessaire » (*Ibid.*, p. 23).

du conseil d'administration qui dispose d'une part d'une capacité d'impulsion importante et d'autre part de mécanismes de contrôle et de redevabilité.

En outre, la convention Europol ne précise pas non plus comment le directeur et le conseil d'administration doivent chacun contribuer aux orientations stratégiques d'Europol, créant une confusion entre ces organes. Une deuxième ambivalence existe également concernant la juridiction du conseil d'administration et celle des réunions HENUs qui sont censées discuter d'enjeux opérationnels et apporter des conseils à Europol. Or, les différentes interprétations de cette convention ont rapidement créé des problèmes quant au positionnement du conseil d'administration. En 2000, soit un an après le début officiel des activités d'Europol, une équipe de travail est mise sur pied par le conseil d'administration pour en évaluer les pratiques et organisations en termes de management de l'agence. Celle-ci a jugé que « juste au bout d'un an de fonctionnement il était devenu évident pour le conseil d'administration que la mise en œuvre des dispositions en matière de gouvernance contenues dans la base légale d'Europol devait être améliorée »¹⁰³⁷.

La principale difficulté identifiée est le rôle de « micro-management »¹⁰³⁸ du conseil d'administration d'Europol, traitant de questions administratives et techniques, au détriment d'une vision plus stratégique d'ensemble et qui nuit à l'autonomie managériale de l'agence, comme l'a ressenti Jürgen Storbeck¹⁰³⁹. Cette pratique n'est pas propre au conseil d'administration d'Europol, mais semble être renforcée lorsque les membres de cet organe disposent d'une importante expertise professionnelle dans le champ d'activités de l'agence¹⁰⁴⁰. Cette tendance au micro-management a été mise en lumière par la littérature consacrée aux agences de l'UE qui impute cette difficulté au nombre excessif de membres siégeant au sein des conseils d'administration. Ainsi, les représentants nationaux ne parviendraient pas à développer une vision stratégique à cause des ressources et du temps insuffisamment consacrés aux discussions sur l'identité et les grandes orientations. De plus, cette fonction de représentation ne constitue qu'une partie du travail des membres du conseil d'administration et passe après leur travail au sein des agences ou des ministères nationaux. Le manque de participation et d'intérêt des membres des conseils d'administration a donc lieu au détriment de la performance plus globale

¹⁰³⁷ *Ibid.*, p. 50.

¹⁰³⁸ *Ibid.*, p. 51.

¹⁰³⁹ *Ibid.*

¹⁰⁴⁰ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 353.

des agences et les représentants nationaux défendent avant tout les intérêts de leur État et de leur agence et ministère¹⁰⁴¹.

Dans le cas d'Europol, cette pratique de micro-management est entre autres reflétée par le nombre élevé de réunions du conseil d'administration dès la fin des années 1990 alors même que la convention de 1995 évoque l'organisation de deux réunions annuelles minimales¹⁰⁴². Cette activité intense aurait pu être imputée au travail relatif à l'entrée en vigueur de la convention puisque le conseil d'administration a soutenu le processus de ratification de la convention et des actes associés et apporté des éclairages concernant le personnel, le règlement financier, les fichiers d'analyse ou encore les relations extérieures d'Europol¹⁰⁴³. Toutefois, jusqu'en 2002, le nombre moyen de réunions annuelles du conseil d'administration est de sept. Ce chiffre élevé a été justifié par un membre du secrétariat du conseil d'administration par la multitude de sujets devant être discutés, concernant le fonctionnement interne du conseil d'administration¹⁰⁴⁴, mais aussi Europol de manière plus générale : « Au début, il y avait beaucoup de discussion sur les enjeux stratégiques et administratifs parce que l'infrastructure devait être établie, construite, mais aussi sur les enjeux opérationnels, comme les champs d'action additionnels [...] Souvent, nous n'arrivions pas à terminer l'agenda à cause du nombre d'enjeux »¹⁰⁴⁵. Cette intensité restreint l'autonomie managériale d'Europol dont les leaders sont soumis à des mécanismes très fréquents de contrôle de leurs activités. Le temps consacré à ces questions a dès lors lieu au détriment de toute réelle discussion sur les impulsions et l'identité dont doit disposer l'agence et qui pourraient nourrir son autonomie opérationnelle réelle.

Nonobstant, en écho avec le rapport de l'équipe de travail de 2000, les représentants nationaux du conseil d'administration ont adopté la « vision de Paris » lors de leur réunion du 4 et 5 décembre 2000 afin de déterminer les apports et limites d'Europol¹⁰⁴⁶. L'objectif est de « stabiliser »¹⁰⁴⁷ l'agence en la dotant de perspectives plus précises en matière de planification

¹⁰⁴¹ E. M. Busuioc, « European Agencies and Their Boards », art. cit. ; E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Wielders of Supranational Power », art. cit., p. 131.

¹⁰⁴² À titre d'exemple, entre le 1^{er} octobre 1998 et le 1^{er} juillet 1999, huit réunions du conseil d'administration ont eu lieu.

¹⁰⁴³ « Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 14-15.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*

¹⁰⁴⁵ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁰⁴⁶ « Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 16.

¹⁰⁴⁷ Europol, « Ten Years of Europol 1999-2009 », La Haye, Europol, 2009, p. 21. Ce document précise à ce titre que la vision de Paris vise à « définir les perspectives d'action d'Europol en termes de planification et de stratégie, à l'autoriser dans le cadre de la convention Europol, à remplir sa mission d'assistance aux agences nationales de police et de fixer le cadre d'Europol en termes de priorité et de définir ses tâches et objectifs ».

et de stratégie pour qu'elle puisse remplir pleinement ses missions. Ces dernières sont identifiées plus clairement et priorisées dans la mesure où la convention de 1995 lui attribue de nombreuses tâches qui ne peuvent pas toutes être menées avec la même intensité, comme nous l'a expliqué un membre du secrétariat du conseil d'administration : « Si vous lisez la documentation sur la réunion du conseil d'administration à Paris en décembre 2000 où la vision de Paris a été développée, vous voyez le premier exercice de bilan des États membres quant au mandat d'Europol, la première phase se terminait, les États membres voyaient Europol comme une organisation et sont passés à la discussion sur ce qu'Europol devrait offrir et avec quelles ressources »¹⁰⁴⁸.

Cette mission que s'attribuent les représentants nationaux révèle les prémices des transformations progressives de cet organe en un réel centre d'orientation et d'impulsion des évolutions d'Europol. Dans le même sens, dès 2002, un groupe de travail de gouvernance est mis en place par le conseil d'administration. Son but est de proposer des idées pour recentrer le travail de cet organe sur la définition des objectifs d'Europol en faisant preuve d'une plus grande cohérence et en reflétant une vision commune et non la simple somme des intérêts nationaux¹⁰⁴⁹. Ces changements entrent en résonance avec le cadre cognitif porté par l'élite programmatique dans la mesure où ils peuvent favoriser un rôle plus stratégique du conseil d'administration. Ce dernier s'attacherait moins à un micro management et pourrait devenir un réel soutien aux acteurs soutenant l'autonomie réelle d'Europol. Cette mutation a été clairement identifiée par les membres du secrétariat général du conseil d'administration : « En tant qu'organe interne, le conseil d'administration n'était pas supposé être un décideur principal. Mais en s'établissant comme une autorité de gouvernance stratégique de l'agence, en participant au développement des programmes de travail et des stratégies qu'il valide, il est devenu, avec ses représentants, l'un des principaux acteurs dans l'expansion d'Europol »¹⁰⁵⁰.

A. 2. Des transformations de l'autonomie managériale d'Europol

Nous avons observé *supra* l'importance des processus internes au conseil d'administration dans la détermination de l'autonomie managériale d'une agence. Celle-ci est à même de

¹⁰⁴⁸ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁰⁴⁹ « Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 51-52.

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*, p. 91.

diminuer ou de renforcer la marge de manœuvre accordée aux leaders pour concrétiser leur vision de l'autonomie réelle de leur agence¹⁰⁵¹. Nous supposons que cette forme d'autonomie peut être l'objet d'évolutions et n'est pas seulement dépendante d'un temps de rodage de cet organe nouvellement créé. En effet, d'une part, cette autonomie managériale semble dépendante des relations interpersonnelles nouées entre les représentants nationaux et les leaders de l'agence. À ce titre, un changement de leaders pourrait amener à une transformation négative ou positive de leurs ressources et de leurs interactions avec les membres du conseil d'administration. D'autre part, les dynamiques institutionnelles de cet organe de représentation nationale pourraient également évoluer à la suite de des changements informels et formels. Deux sont particulièrement étudiés ici : la participation de nouveaux membres avec les élargissements de l'UE au fil des années 2000 et les modifications de la base légale de l'agence avec la décision Europol de 2009. Nous tâchons dès lors de combiner ces deux ensembles de mutations en supposant une première évolution possible au milieu des années 2000 qui coïncide avec l'arrivée d'un nouveau directeur et de nouveaux directeurs adjoints d'Europol et avec l'élargissement de 2004 (§1). Puis, une seconde temporalité de transformation potentielle serait à la fin des années 2000, marquée par un renouvellement de la direction et l'entrée en vigueur de la décision Europol (§2).

A.2. §1. L'affirmation du rôle de contrôle du conseil d'administration

La question du changement des leaders occupe une place particulière dans la littérature dédiée à cette question¹⁰⁵². Dans le cas d'Europol, le changement des leaders s'est déroulé de manière progressive¹⁰⁵³. Certains ont quitté leur poste pour accepter un autre contrat, c'est le cas du chef de cabinet de Jürgen Storbeck qui a accepté un poste à Interpol en 2002. Les directeurs et directeurs adjoints pensés comme leaders ont également quitté l'agence au compte-gouttes en fonction de la durée initiale de leur contrat. Emanuele Marotta part d'Europol en 2001, suivi par Gilles Leclair en 2002, Willy Bruggeman en 2003 et Jürgen Storbeck en 2004.

¹⁰⁵¹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 62.

¹⁰⁵² *Ibid.*

¹⁰⁵³ Cf. annexe 5 de cette thèse.

Sur les trois directeurs adjoints qui ont pris le relais, deux nous semblent davantage à même d'être considérés comme des leaders¹⁰⁵⁴. Il s'agit de Jens Højbjerg, chef de la police nationale danoise depuis 1996. Il a, par ce biais, représenté son État dans plusieurs enceintes de coopération policière européenne et internationale, dont Interpol. De plus, il a pris publiquement position en faveur d'une intensification de la coopération policière dans un État disposant pourtant de clauses dérogatoires dans ce domaine¹⁰⁵⁵. Il a été dans ce sens décrit par un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol comme un « réel croyant en Europol, une force d'Europol. Il a été par exemple celui qui a poussé les États scandinaves à abandonner l'idée d'officiers de liaison bilatéraux en Europe et à faire passer toute l'information par les BDL nationaux à Europol. Il a été très actif dans la promotion de l'idée d'Europol »¹⁰⁵⁶. Le second est Mariano Simancas Carrión, commissaire espagnol, anciennement chef du bureau Interpol à Madrid, puis chef de l'unité antiterroriste d'Europol. Son rôle a été surtout reconnu dans la mise en œuvre d'une « vision poussant à l'opérationnel »¹⁰⁵⁷. Un autre acteur pouvant être pensé comme un leader hors des postes de directeur adjoint est le chef du service juridique d'Europol, Dietrich Neumann. Officier de police du BKA, il a été envoyé comme expert national détaché au sein du Conseil JAI au début de la coopération dans ce domaine et a soutenu de ce poste la mise en place d'Europol, avant d'être recruté par Europol en 2004 comme chef du service juridique. À ce poste, il a disposé de capacités d'action importantes perçues comme essentielles par certains membres d'Europol, à l'instar d'un ancien directeur adjoint qui a mis en lumière son rôle et le fait que « maintenant il dirige tout, avec une grande vision et une expérience longue »¹⁰⁵⁸.

Pour autant, force est de constater que la plupart des personnes interrogées a mis plus spontanément en avant le rôle de la première génération de leaders. Ce biais pourrait être lié à la perception de ces acteurs comme de réels fondateurs d'Europol, conformément au constat d'une partie de la littérature¹⁰⁵⁹. Toutefois, un facteur explicatif alternatif est l'identification

¹⁰⁵⁴ Le troisième, le Britannique, Kevin O'Connell, commandant de police en charge d'enjeux ayant trait au renseignement, à l'analyse et à la protection diplomatique et de la famille royale n'a été mentionné par aucune des personnes interrogées dans le cadre de cette thèse et ne semble dès lors pas réunir les ressources suffisantes pour être pensé comme un leader.

¹⁰⁵⁵ « Det kræver folk på gaden », *Berlingske*, 3 décembre 2010.

¹⁰⁵⁶ Entretien avec un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol, mai 2017.

¹⁰⁵⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁰⁵⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁰⁵⁹ Sur ce point, cf. M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 62 ; E. C. Hargrove, *Prisoners of the Myth*, *op. cit.*, p. 281.

généralement du directeur comme leader en raison des ressources positionnelles très importantes dont il dispose. Or, nous pensons que le directeur nommé en 2004, Max Peter Ratzel, prenant la succession de Jürgen Storbeck, resté 12 ans en poste, a fait preuve d'un leadership moindre, ce qui a tendu à occulter le rôle des autres leaders.

Plusieurs éléments nous amènent à ce constat. Max Peter Ratzel était le candidat de l'Allemagne opposé au candidat français, Gilles Leclair. Après une direction par intérim durant presque un an de Mariano Simancas Carrión, le temps de trouver un accord entre ces deux États, Max Peter Ratzel est finalement nommé à la direction d'Europol en 2005, occupant cette fonction jusqu'en 2009. Il dispose d'une expérience importante en matière de coopération policière, en particulier à la suite de son poste à la direction de l'unité de coopération internationale du BKA, puis de l'unité du BKA en charge de la criminalité organisée et générale. Pour autant, il n'a pas effectué d'allers-retours entre des fonctions nationales et internationales à la différence de Jürgen Storbeck ou d'autres directeurs adjoints et a surtout expérimenté la coopération policière en tant qu'officier national.

Cette trajectoire socio-professionnelle pourrait expliquer, au moins en partie, l'ambition limitée qu'il a adoptée de son propre mandat et de sa fonction de directeur : « Je ne demanderai pas davantage de pouvoirs pour l'agence. Je crois que nous avons les pouvoirs nécessaires pour lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité et c'est à nous qu'il revient d'utiliser ces pouvoirs »¹⁰⁶⁰. Max Peter Ratzel a ainsi été surtout conçu par les membres d'Europol comme ayant cherché à « formaliser différents processus internes d'Europol »¹⁰⁶¹ et à « consolider le travail de M. Storbeck et renforcer les mécanismes qui sont le fondement de ce à partir de quoi nous travaillons maintenant »¹⁰⁶². Une analyse similaire de son rôle est effectuée par la littérature existante¹⁰⁶³, ce qui nous amène à confirmer l'idée que « c'est la persuasion des individus et l'innovation dans les idées et le processus décisionnel qui différencient le leadership de la simple possession de pouvoir »¹⁰⁶⁴.

¹⁰⁶⁰ « Euro cop », *Politico*, 4 juin 2005.

¹⁰⁶¹ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁰⁶² Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

¹⁰⁶³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 294-296.

¹⁰⁶⁴ R. H. Hall, *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*, sixième édition, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1996, p. 141.

Dans ce sens, des difficultés internes sont apparues concernant son mode de management qui a été l'objet de plusieurs critiques dans les entretiens réalisés¹⁰⁶⁵ et pensé comme à même de diminuer la cohésion de l'agence¹⁰⁶⁶. En outre, les échanges avec le conseil d'administration se sont tendus après la nomination de ce nouveau directeur, reflétant le manque de confiance des représentants nationaux dans ce directeur. En effet, Max Peter Ratzel a été perçu par ces acteurs comme cherchant à « se passer du conseil d'administration, ce qui a resserré son étai du conseil d'administration »¹⁰⁶⁷. Cet ancien représentant national a ainsi observé une convergence de l'ensemble des représentants des États membres dans une optique de « recontrôle, de reprise en main de la direction d'Europol »¹⁰⁶⁸. Ces tensions impliquent une diminution de l'autonomie managériale accordée à l'agence, en lien avec la réputation procédurale¹⁰⁶⁹ de l'agence pensée de manière négative car excluant une nouvelle fois les représentants nationaux.

Le retour à un rôle de contrôle des activités du directeur de la part du conseil d'administration a eu lieu au détriment de sa fonction d'organe stratégique, de source d'impulsion favorisant l'autonomie réelle d'Europol. En dépit de ces relations dégradées, l'absence de renvoi de Max Peter Ratzel est peu surprenante dans la mesure où les conseils d'administration des agences de l'UE font généralement planer cette menace comme une « épée de Damoclès »¹⁰⁷⁰, sans y avoir formellement recours. Une utilisation effective de cette sanction est perçue comme renvoyant une mauvaise image de l'agence et du conseil d'administration qui en est responsable¹⁰⁷¹. Toutefois, une forme de sanction indirecte a été visible au moment du renouvellement du mandat de Max Peter Ratzel. La convention Europol prévoit la possibilité pour les directeurs d'effectuer deux mandats à la tête de l'agence, mais Max Peter Ratzel n'en a effectué qu'un seul. Cette situation est liée à l'opposition d'une large majorité du conseil d'administration, comme confirmé par un ancien directeur adjoint d'Europol : « Le conseil d'administration a

¹⁰⁶⁵ Par souci d'anonymat, nous ne pouvons citer ces entretiens.

¹⁰⁶⁶ A. Boin, *Contrasts in Leadership: An Institutional Study of Two Prison Systems*, *op. cit.* ; F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.*, p. 106-107 ; E. C. Hargrove et J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, *op. cit.* ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 50-77.

¹⁰⁶⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁰⁶⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁰⁶⁹ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

¹⁰⁷⁰ E. M. Busuioc, « European Agencies and Their Boards », art. cit. p. 22. Voir aussi M. Thatcher, « Regulation after Delegation », art. cit. ; M. Thatcher, « The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe », art. cit.

¹⁰⁷¹ M. Thatcher, « Regulation after Delegation », art. cit. ; M. Thatcher, « The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe », art. cit.

souhaité qu'il ne soit pas renouvelé dans ses fonctions. Il y a le mécanisme qui lui demandait de candidater à nouveau pour son propre poste, ce qui ne s'était pas passé auparavant avec une reconduction tacite, mais il y avait un certain nombre d'États membres qui voulaient qu'il candidate à nouveau pour un deuxième mandat, ce qui signifie en fait qu'il n'avait aucune chance d'être renouvelé »¹⁰⁷².

L'affaiblissement de l'autonomie managériale d'Europol au milieu des années 2000 est également lié aux élargissements de 2004 et de 2007 qui ont renforcé le rôle du conseil d'administration comme organe de contrôle. En effet, l'UE est élargie à 10 nouveaux États au 1^{er} mai 2004 – Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie – et à deux États supplémentaires au 1^{er} janvier 2007 – Bulgarie et Roumanie. Cette décision, adoptée lors du Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002, n'est pas liée à la coopération policière puisqu'elle vise à créer un espace continental de paix, démocratie, stabilité et prospérité en étendant le projet européen¹⁰⁷³. Cependant, ces élargissements impliquent également la participation pleine et entière de ces États à Europol du point de vue organisationnel, c'est-à-dire leur participation au conseil d'administration.

Ce changement a été anticipé par l'implication préalable de représentants nationaux de ces États membres en tant qu'observateurs au sein du conseil d'administration avant qu'ils ne disposent d'un droit de vote. Toutefois, des inégalités de participation sont visibles, en particulier au détriment des nouveaux États membres. Cette situation a été interprétée par certains acteurs comme une forme d'intérêt moindre dans la mesure où ces nouveaux États sont souvent de taille restreinte et seraient moins affectés par les décisions prises par cet organe : « Des pays comme la France, l'Allemagne, l'Espagne s'expriment beaucoup et d'autres pays ne s'expriment presque jamais (Lettonie, Lituanie, Chypre etc.) car ils ont des contraintes très différentes et si une nouvelle décision est que tous les policiers doivent porter des chaussettes rouges il lui faudra juste en acheter 6 000 alors que nous ce serait 350 000 »¹⁰⁷⁴. Cette analyse nous paraît pour autant insuffisante. Elle impliquerait que seuls les plus grands États prennent la parole alors que plusieurs acteurs interrogés ont par exemple mis en lumière les interventions fréquentes des représentants de la Belgique ou les Pays-Bas. L'idée d'un temps d'adaptation des représentants

¹⁰⁷² Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁰⁷³ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002, document 15917/02.

¹⁰⁷⁴ Entretien avec un officier de police du service chargé des actions de coopération européenne et internationale (SCACEI) de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

de ces nouveaux États membres, qui sont souvent des policiers peu habitués aux négociations communautaires, nous semble plus convaincante : « Les premières années, les nouveaux États membres n'étaient pas particulièrement actifs comme membres du conseil d'administration, ils pensaient qu'ils devaient comprendre l'environnement afin d'évaluer leur position »¹⁰⁷⁵.

En dépit de cette faible participation, les réunions du conseil d'administration rassemblent à partir des élargissements près d'une centaine de membres¹⁰⁷⁶, alors que les réunions ont lieu périodiquement et pour une durée limitée. Cela implique par conséquent un raccourcissement encore plus marqué du temps de parole et d'intervention de chaque délégation nationale et empêche tout débat réellement approfondi entre les représentants nationaux. Cette contrainte temporelle a mené au renforcement de la concentration de cet organe autour d'enjeux de contrôle et de gestion d'Europol et de questions techniques et administratives au détriment de la mise en place d'une vision plus globale de ce que la structure doit devenir¹⁰⁷⁷.

A.2. §2. Une consolidation de l'autonomie managériale

Alors que le mandat de Max Peter Ratzel semble avoir occulté le rôle des autres leaders en raison de sa distanciation par rapport à ces acteurs dans les entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse, celui de Rob Wainwright a eu l'effet inverse. Celui-ci n'a pas été le seul leader d'Europol à partir de la fin des années 2000, mais la quasi-totalité des entretiens s'est concentrée sur cet acteur unique afin de démontrer son entrepreneuriat politique¹⁰⁷⁸. Le Britannique Rob Wainwright a été nommé à l'unanimité lors de la réunion du conseil d'administration du 6 avril 2009, face au Hongrois Ferenc Banfi, en charge de la mission de l'UE d'assistance aux frontières entre la Moldavie et l'Ukraine, et à Mariano Simancas Carrión, mentionné *supra*¹⁰⁷⁹. Le choix de ce directeur à la tête d'une agence de coopération policière européenne peut étonner

¹⁰⁷⁵ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁰⁷⁶ E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Beyond Design », art. cit. ; M. Busuioc, « European Agencies and Their Boards », art. cit., p. 15.

¹⁰⁷⁷ E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Beyond Design », art. cit., p. 296.

¹⁰⁷⁸ Pour autant, d'autres acteurs nous paraissent également pouvoir jouer un rôle de leaders bien que plus discrets. Il s'agit d'une part du directeur du service juridique d'Europol, Dietrich Neumann évoqué précédemment. D'autre part, Michel Quillé, ancien représentant français au sein du conseil d'administration, dispose de l'ensemble des caractéristiques des leaders précédents. Il affiche une importante expertise technique transnationale, des savoirs diplomatiques et une présence sur un temps long au sein ou dans l'environnement de l'agence qui lui ont permis de porter à plusieurs reprises sa vision de la nécessité d'une forte autonomie réelle d'Europol notamment grâce à ses ressources relationnelles.

¹⁰⁷⁹ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016 ; conclusions du Conseil JAI du 6 avril 2009, document 8478/09 (Presse 83).

par rapport à sa trajectoire professionnelle. Rob Wainwright n'est ainsi pas issu des services de police judiciaire, mais des services de renseignement britannique, ayant d'abord travaillé au sein du MI5 britannique. Toutefois, il dispose d'une bonne connaissance d'Europol dans la mesure où il a été chef de l'UNE britannique et en cette fonction a été le représentant de son État au sein du conseil d'administration d'Europol de 2000 à 2003. Puis, il a approfondi sa spécialisation en matière de coopération internationale en devenant directeur des affaires internationales du *National Criminal Intelligence Service* (NCIS) avant de diriger le département international de la *Serious Organised Crime Agency* (SOCA). Ces expériences ont été grandement valorisées par les acteurs interrogés lors de cette thèse : « Le fait qu'il était plutôt jeune quand il a pris le poste fait que je pense qu'il était ouvert tout en ayant une bonne expérience des relations internationales »¹⁰⁸⁰ ou encore « M. Wainwright a amené avec lui une réelle connaissance de ce que le renseignement veut dire du fait de son parcours, de ce que cela signifie en particulier dans le monde de la police, de ce que cela signifie en matière de coopération internationale »¹⁰⁸¹.

De plus, un membre du secrétariat du conseil d'administration a justifié ce choix de sélection du directeur en invoquant des motivations politiques : « Peut-être c'est surprenant mais je dirais que la procédure et le choix ont été fondés sur une évaluation professionnelle du candidat pour le poste [...] Jusqu'au niveau du conseil d'administration le processus est fondé sur les qualifications, les capacités et les mérites du candidat. Quand le dossier est transmis au Conseil, alors la nomination devient politique »¹⁰⁸². Sur ce processus politique, le choix d'un directeur britannique détonne par rapport aux réticences exprimées à de nombreuses reprises par le gouvernement britannique quant à l'intégration de ce domaine et à l'*opt-out* britannique de l'espace Schengen et d'un certain nombre de mécanismes liés à la coopération policière. Cependant, cette nomination prendrait sens selon certains acteurs interrogés en tenant compte des équilibres nationaux : « Il y a quand même trois grands pays dans Europol, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni »¹⁰⁸³. Si l'Allemagne a eu deux directeurs et la France deux directeurs adjoints, le Royaume-Uni n'a eu qu'un directeur adjoint ayant dû rapidement démissionner à la suite du scandale de corruption de 2001. Cette sous-représentativité est jugée d'autant

¹⁰⁸⁰ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁰⁸¹ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

¹⁰⁸² Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁰⁸³ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

plus problématique que le modèle de *policing* développé par Europol se révèle proche des approches policières anglo-saxonnes et d'Europe du Nord¹⁰⁸⁴. Cette convergence a été ressentie comme encore plus forte par les policiers s'inscrivant dans une approche plus réactive du *policing* comme les policiers français :

Ce n'est pas anodin qu'il soit britannique car ils ont des façons de faire qui sont pragmatiques, avec une très bonne comm [...] À chaque réunion interministérielle on fait chapeau bas car même si on gratte un peu à l'intérieur parfois ça peut être creux, mais il n'empêche qu'au niveau de la comm ils sont très forts [...] Quand on est bon au niveau de la comm, après on se fait bien voir et Wainwright a vraiment reboosté l'image, a fait connaître Europol et après quand il fait 'toc-toc' à la porte des ministres respectifs, ils l'accueillent forcément dans un bon état d'esprit, sans se dire qui c'est celui-là¹⁰⁸⁵.

D'ailleurs, il se révèle intéressant de noter que les personnes interrogées ont grandement mis en exergue le « talent naturel pour la communication »¹⁰⁸⁶ de Rob Wainwright qui est décrit comme ayant fortement contribué à affirmer la légitimité d'Europol auprès des différents publics. Cette ressource communicationnelle le distingue de Jürgen Storbeck et de Max Peter Ratzel, surtout dotés d'une grande expertise technique transnationale. Cette mutation reflète une forme d'institutionnalisation de l'agence qui ne semble plus seulement être dans la phase de construction d'une identité, mais également de communication active et de diffusion de son existence, en conformité avec la transformation plus large des instruments d'action publique¹⁰⁸⁷. D'une part, le nouveau directeur a été perçu par les policiers nationaux comme cherchant à faire connaître Europol et à démontrer sa plus-value : « Le grand public est visé et c'est bien pour ça que Rob Wainwright se sent obligé de faire de la comm en milieux ouverts parce qu'il a l'impression que sinon les gens n'auront pas accès à ces informations »¹⁰⁸⁸. Si Europol reste encore peu connu du grand public, plusieurs initiatives récentes visibles sur le site Internet de l'agence soulignent cette volonté des leaders d'accroître le soutien public : une forte pré-

¹⁰⁸⁴ C'est par exemple le cas pour l'élaboration et la planification d'activités qui sont davantage présentes dans les modèles anglo-saxons sur lesquels le cabinet de direction d'Europol de l'époque s'est fondé : « Ce que j'ai fait à cette époque a été simplement de contacter le bureau britannique parce que je savais que le Royaume-Uni avait déjà une bonne expérience quant à l'utilisation de ces instruments de planification et d'orientation, ils avaient une sorte de planification nationale et des outils de contrôle. Donc je l'ai consulté et ai utilisé une version sur mesure du système britannique et adaptée ensuite aux besoins d'Europol » (entretien avec un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol, mai 2017).

¹⁰⁸⁵ Entretien avec deux membres du SCACEI de la DRI de la DCPJ, novembre 2015.

¹⁰⁸⁶ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁰⁸⁷ M. Howlett, « Government Communication as a Policy Tool », art. cit.

¹⁰⁸⁸ Entretien avec deux membres du SCACEI de la DRI de la DCPJ, novembre 2015.

sence sur les réseaux sociaux, l'organisation d'un concours de photographies de police ou encore la réalisation d'un calendrier de l'avent avec chaque jour le visage de l'une des criminels les plus recherchés en Europe. Cette quête de soutien de l'opinion publique n'aurait néanmoins pas éclipsé la volonté de légitimation d'Europol auprès des policiers nationaux. Cette facette a également été mise en exergue par les membres de l'agence qui ont présenté Rob Wainwright comme ayant « fortement projeté Europol vers les services opérationnels des États membres »¹⁰⁸⁹.

D'autre part, les policiers nationaux ont souligné la quête de « lisibilité »¹⁰⁹⁰ d'Europol menée par le directeur auprès des professionnels de la politique, notamment par le biais du conseil d'administration. En effet, son expérience au sein de cet organe lui a permis de connaître personnellement de nombreux représentants nationaux, les dynamiques institutionnelles et le fonctionnement du conseil d'administration. Ces ressources diplomatiques sont dès lors cumulées avec son expérience policière et son expertise technique transnationale et ont favorisé les transformations de la réputation procédurale de l'agence aux yeux des représentants nationaux¹⁰⁹¹. Ces derniers ne se sentent plus exclus du processus décisionnel. Cette construction de la confiance mène à un renforcement de l'autonomie managériale d'Europol et favorise son autonomie réelle. Dans ce sens, de nombreuses personnes interrogées au sein de l'agence ont perçu très clairement Rob Wainwright comme un leader voire le leader unique d'Europol à partir de la fin des années 2000 :

*Je crois qu'il est la personne visible qui représente Europol au niveau politique, bien sûr, si le niveau politique, y compris le conseil d'administration le perçoit comme étant compétent, un bon interlocuteur, fiable, un négociateur, alors cela aura aussi un impact sur comment le niveau politique perçoit aussi Europol [...] Il est certainement responsable des bonnes relations avec les États membres de ces sept dernières années, les relations entre les États membres et Europol sont à présent apaisées. Il est responsable qu'Europol soit reconnu et visible au niveau politique et du public, et aussi il donne cette impulsion stratégique que nous avons vue lors de notre développement*¹⁰⁹².

Cette perception du rôle de Rob Wainwright a également été confirmée par un autre acteur, alors directeur adjoint d'Europol :

¹⁰⁸⁹ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁰⁹⁰ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la division de la coopération internationale (DCI) de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁰⁹¹ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

¹⁰⁹² Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

Rob Wainwright qui est un garçon futé a compris qu'il fallait travailler de très près avec le conseil d'administration, ce qu'il a fait et l'approche était changée [...] il a fait en sorte d'associer le conseil d'administration. Quand il y a eu des problèmes avec le conseil d'administration c'était accidentel, Rob Wainwright s'est montré d'une prudence pas passive, mais il a été très allant et le conseil d'administration reconnaît ces qualités [...] Les relations se sont apaisées progressivement [faisant que] ce n'était pas brutal ni trop frontal¹⁰⁹³.

Les discours des représentants nationaux ont également décrit Rob Wainwright comme un leader doté de ressources importantes et facilitant les échanges avec le conseil d'administration. Ce renouvellement des relations entre ces acteurs semble dès lors constituer la voie de résolution des tensions éprouvées par certains représentants nationaux dans leur double allégeance, nationale et envers Europol, en particulier les membres de l'élite programmatique :

C'est un très bon directeur et c'est bien pour ça qu'on a voté la reconduction de son mandat [...] C'est donc la personnalité et la façon dont il gère l'agence qui suscitent satisfaction [...] Ça se passe bien et encore une fois on a tous soutenu et on continue à soutenir la création d'Europol, on a choisi Wainwright pour être notre directeur, on lui a renouvelé notre confiance, on doit lui donner les outils pour mener sa mission. Lui, de son côté, ne doit pas trahir la ligne stratégique qu'on lui fixe, entretenir avec nous des relations au moins cordiales, nous rendre compte de ce qu'il fait pour exercer notre mandat¹⁰⁹⁴.

À ce titre, les représentants nationaux ont le sentiment de pouvoir faire confiance aux leaders. Ils conçoivent de manière positive la réputation procédurale de l'agence dont les leaders demeurent redevables du point de vue managérial, tout en défendant l'autonomie opérationnelle réelle de l'agence¹⁰⁹⁵. Ces représentations ont été facilitées selon un ancien représentant national et directeur adjoint d'Europol par certaines évolutions de la composition du conseil d'administration dont les membres seraient de plus en plus stables et socialisés au niveau européen :

Il y a eu un changement d'état d'esprit, une professionnalisation, les gens qui allaient dans les conseils d'administration restaient longtemps et cette professionnalisation s'est encore renforcée, ils avaient travaillé sur le sujet, ils connaissaient bien et tout ça, ça fait qu'entre professionnels on se comprend mieux. Surtout qu'en plus du conseil d'administration, il y avait tel ou tel groupe de travail ou le groupe Europol, ce qui fait que c'est devenu plus technique et plus professionnel. Les questions de vision ou de corporatisme national étaient presque évacuées¹⁰⁹⁶.

¹⁰⁹³ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁰⁹⁴ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁰⁹⁵ E. Baekkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe », art. cit. Cette configuration correspond à la conception de l'articulation entre autonomie et redevabilité dans la littérature les agences (E. M. Busuioac et M. Groenleer, « Wielders of Supranational Power », art. cit., p. 131 ; E. M. Busuioac, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852).

¹⁰⁹⁶ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

Le changement des relations entre les leaders et le conseil d'administration est également lié aux révisions formelles apportées en parallèle par la décision Europol de 2009, remplaçant la convention de 1995. Si nous revenons plus en détails dans le chapitre 5 sur l'adoption de ce texte, nous étudions ici les modifications *de jure* apportées au fonctionnement de cet organe. Celles-ci ont été proposées par la Commission afin de résoudre plusieurs problèmes identifiés précédemment, en particulier la tendance à la micro gestion du conseil d'administration et son rôle flou par rapport aux autres organes d'Europol¹⁰⁹⁷. À cet égard, la Commission invoque la nécessité de « simplification des procédures et une description plus générale des tâches du conseil d'administration »¹⁰⁹⁸. Par conséquent, dans la décision de 2009, les fonctions du conseil d'administration sont décrites de manière plus précise et des tâches additionnelles lui sont confiées à des fins stratégiques¹⁰⁹⁹. De plus, outre le droit de vote au représentant de la Commission européenne au sein du conseil d'administration, une transformation dans le fonctionnement de cet organe est liée à sa présidence. En effet, pour assurer une plus grande continuité et améliorer le rôle stratégique du conseil d'administration, le président n'est plus systématiquement issu de l'État présidant le Conseil des ministres. Cette évolution est liée à une transformation exogène puisque, depuis janvier 2007, un roulement *de facto*, la troïka, a été introduit dans la présidence du Conseil des ministres : trois États exercent la présidence à tour de rôle durant 18 mois à partir d'un programme commun. Le conseil d'administration s'est adapté puisque son président est à présent sélectionné parmi les États de la troïka et par ces derniers durant 18 mois, tout comme le vice-président. Cette évolution a été décrite par un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol comme permettant de stabiliser les relations avec le directeur :

Cela offre une stabilité au conseil d'administration et un homologue stable au directeur qui traite à présent avec la même personne pour un an et demi. Initialement, par exemple, certaines des tensions entre le directeur et le conseil d'administration étaient aussi liées au fait que l'interlocuteur du directeur changeait tous les six mois. Donc, à chaque fois, le directeur devait commencer une nouvelle relation – même s'il connaissait la personne qui allait devenir président ou présidente – parce

¹⁰⁹⁷ « Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 53.

¹⁰⁹⁸ Proposition de la Commission européenne d'une décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (Europol), COM (2006) 817 final du 20 décembre 2006.

¹⁰⁹⁹ V. Amici, « Europol et la nouvelle décision du Conseil : entre opportunités et contraintes », *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2010, 1, p. 92. Plusieurs exemples peuvent être donnés dans ce sens : le conseil d'administration doit fournir une recommandation au Conseil sur les priorités de travail d'Europol à l'article 4 ; adopter une « stratégie pour Europol, qui comporte des critères d'évaluation permettant de mesurer si les objectifs ont été atteints » ; intégrer dans le rapport général d'activités d'Europol les résultats obtenus par rapport aux priorités fixées par le Conseil ; organiser tous les quatre ans une évaluation externe indépendante de la mise en œuvre de la décision Europol et des activités de l'agence.

*qu'il existait certains requis nationaux, s'adapter aux programmes de présidence, aux priorités. Donc cela pouvait créer des tensions*¹¹⁰⁰.

Ces différents éléments tendent à intégrer les difficultés préalablement observées et à clarifier le rôle du conseil d'administration comme doté d'une mission stratégique. Cet organe est conçu comme une forme d'intermédiaire entre le niveau opérationnel et le niveau politique, afin de « trouver le juste équilibre entre les priorités politiques formulées par le Conseil et ses groupes et les besoins et requis opérationnels exprimés par les agences nationales de police »¹¹⁰¹. Il est de ce fait présenté par l'agence elle-même comme « l'organe stratégique responsable pour les décisions de haut niveau concernant Europol dans la mesure où il traduit les priorités politiques en décisions qui ont un sens opérationnel »¹¹⁰². Enfin, pour la première fois, les tâches du secrétariat du conseil d'administration sont précisées par la décision Europol¹¹⁰³.

Nous devons cependant préciser que cette nouvelle base formelle n'a pas résolu l'ensemble des difficultés en raison du poids des pratiques et représentations existantes. Par exemple, si l'adoption des décisions doit être effectuée à une majorité des deux tiers, le conseil d'administration tend à fonctionner encore autant que possible sur une quête de consensus entre les participants¹¹⁰⁴ : « La culture du conseil d'administration est d'arriver à des décisions par consensus quand c'est possible, donc nous avons rarement besoin de voter, nous faisons rarement face à des situations où le conseil d'administration est divisé en deux sur un enjeu et vous avez besoin de compter les voix pour déterminer la direction »¹¹⁰⁵. De manière plus générale, une résurgence de la volonté des représentants nationaux de contrôler les activités du directeur et de l'agence et de s'occuper d'enjeux plus administratifs est ponctuellement observable¹¹⁰⁶.

¹¹⁰⁰ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹¹⁰¹ « Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 55.

¹¹⁰² *Ibid.* D'ailleurs, il est intéressant de noter qu'une délimitation plus claire des tâches et fonctions du conseil d'administration par rapport aux HENUs est également offerte par la décision de 2009 dans la mesure où leur existence est formellement reconnue, ainsi que leur objet opérationnel qui est d'analyser et proposer des idées en vue d'améliorer l'efficacité opérationnelle d'Europol et l'« engagement » des États membres ; d'examiner les rapports et analyses stratégiques produits par Europol et de proposer des mesures permettant la mise en œuvre des conclusions tirées de ces documents ; de faciliter la mise en place d'ECE incluant la participation d'Europol.

¹¹⁰³ Il doit organiser, coordonner, contrôler la cohérence des travaux du conseil d'administration, notamment par un soutien administratif, et aider dans « la recherche de solutions ».

¹¹⁰⁴ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 137.

¹¹⁰⁵ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹¹⁰⁶ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 139.

La mise en lumière du rôle des leaders est à nos yeux centrale pour comprendre les évolutions de l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol dans la mesure où celle-ci dépend de la constitution d'une identité propre de l'agence. Cette dynamique reflète les représentations sociales des leaders qui doivent dès lors disposer d'une marge de manœuvre suffisante, d'une forme d'autonomie managériale pour sélectionner les tâches, priorités, modes d'action de l'agence. Pour autant, comme nous le détaillons plus précisément dans la troisième partie de cette thèse, considérer le poids de ces acteurs et de leurs interactions avec le conseil d'administration ne signifie pas que les évolutions de l'autonomie *de facto* d'une agence sont uniquement dépendantes des leaders. Certaines mutations peuvent provenir de transformations exogènes, comme le rappelle à juste titre un policier français interrogé :

C'est beaucoup avec le nouveau directeur que ça s'est fait, après ce n'est pas juste lié à lui car le traité de Lisbonne il n'y est pour rien, il y a aussi la dynamique de l'institution et du besoin de cette institution au sein des États et au niveau de l'UE qui fait qu'assez naturellement elle prend une place qui doit être prise par quelqu'un. Il n'y a pas que la dynamique du directeur, il y a le succès de l'idée mais quand même il aura été là pendant les développements essentiels de l'agence¹¹⁰⁷.

B. Les diagnostics fondateurs de l'identité et de la légitimité opérationnelles

Nous avons supposé en introduction que l'autonomie opérationnelle réelle d'une agence dépend de ses *outputs*, de ses résultats. En effet, si celle-ci n'est pas en capacité d'exercer la moindre coercition sur ses publics, ces derniers doivent percevoir le recours à ses outils et services comme une opportunité¹¹⁰⁸. Cela signifie qu'ils doivent premièrement être jugés comme uniques. L'agence doit être perçue comme la seule à même de fournir une certaine expertise, de résoudre certains problèmes¹¹⁰⁹. Cette identité doit également être pensée comme légitime par les publics concernés¹¹¹⁰. Par ce biais, la réputation de l'agence en termes substantifs est à même d'être renforcée, favorisant la consolidation *in fine* de l'autonomie opérationnelle réelle.

La détermination de cette identité et de ce qui est ressenti comme légitime revient principalement aux leaders, devant bénéficier d'une marge de manœuvre suffisante pour affirmer

¹¹⁰⁷ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

¹¹⁰⁸ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*

¹¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹¹⁰ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 19.

leurs propres représentations de ce qui doit constituer les tâches, les formes d'expertise développées, les services proposés¹¹¹¹. Cette capacité d'action dépend donc de l'autonomie managériale de l'agence¹¹¹². Lorsque celle-ci est suffisamment forte nous pensons que les leaders sont davantage en capacité de mettre en œuvre leurs solutions d'action publique innovantes, considérées comme à même de matérialiser l'autonomie réelle de l'agence. Dans ce cas, le rôle du conseil d'administration pourrait même ne pas être limité à la simple absence de contrôle. Il pourrait représenter une forme de soutien important à la quête d'autonomie réelle des leaders.

Nous supposons dès lors que l'expertise technique transnationale dominante au sein des leaders et des représentants nationaux est centrale dans la constitution de cette identité et de cette légitimité organisationnelles. Le rôle, attribué à la première génération d'acteurs dans ce processus par la littérature existante¹¹¹³, nous paraît encore plus essentiel dans le cas d'Europol puisqu'aucune structure similaire n'existe pour servir de modèle ou de référence. Les premières expériences opérationnelles de l'UDE et leur échec pourraient dès lors constituer un *input* essentiel dans la production des diagnostics au fondement de l'identité d'Europol. Ceux-ci seraient formulés à partir de l'expérience policière des leaders et des représentants nationaux et de leurs connaissances du fonctionnement et des problèmes rencontrés en matière de coopération policière. En d'autres termes, nous pensons que le décodage et le recodage des difficultés et pratiques à l'égard de l'UDE seraient réalisés par ces acteurs à partir de leurs propres représentations et routines dominantes¹¹¹⁴. Or, trois registres de problèmes majeurs apparaissent à leurs yeux. Deux d'entre eux sont liés aux pratiques et représentations dominantes des forces de police nationales : les réticences des policiers à partager leurs informations et des luttes bureaucratiques (1). Un dernier registre est corrélé à la saillance des enjeux de sécurité intérieure, menant à la perception par les policiers nationaux d'une politisation d'Europol qui semble dès lors peu opérationnel (2).

¹¹¹¹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 79-80 ; E. Baekkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe », *art. cit.*

¹¹¹² E. M. Busuioc, *The Accountability of European Agencies*, *op. cit.*, p. 41

¹¹¹³ Sur ce point, cf. M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 62 ; E. C. Hargrove, *Prisoners of the Myth*, *op. cit.*, p. 281.

¹¹¹⁴ A. Smith, « Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé », *art. cit.*, p. 236.

B. 1. La mise en lumière des entraves à la légitimation opérationnelle d'Europol

Les forces de police des États membres peuvent difficilement être conçues comme un bloc homogène. Nous l'avons déjà observé précédemment en mettant en lumière l'existence d'un groupe restreint de policiers très familiers à la coopération policière, tandis que la très grande majorité des policiers en reste éloignée et hermétique¹¹¹⁵. En outre, y compris au sein des premiers, des divergences et incompréhensions ont été perceptibles en raison du poids de leur socialisation nationale primaire. Cette analyse des services de police non pas comme formant un ensemble monolithique, mais comme un univers professionnel traversé par des tensions nous conduit dans un premier temps à observer des difficultés intrinsèques aux pratiques et représentations policières dans les échanges d'informations. Ceux-ci ne semblent *a priori* possibles que si des relations de confiance existent et si les acteurs se connaissent personnellement, ce que les leaders d'Europol et les représentants nationaux ont souligné à plusieurs reprises (§1). Deuxièmement, à ces difficultés peuvent se superposer également des luttes bureaucratiques nationales fondées sur des intérêts distincts qu'Europol pourrait contribuer à cristalliser, également mises en lumière par ces acteurs (§2).

B.1. §1. La confiance, prélude nécessaire aux échanges d'informations

L'information joue un rôle central dans le travail quotidien de police : « La lutte contre la criminalité est pour 70% de la collecte et de l'échange d'informations et 30% à propos de l'arrestation des criminels »¹¹¹⁶. Les policiers nationaux concentrent donc la majorité de leur temps de travail à collecter ces informations et éprouvent de fortes réticences à les céder, comme confirmé par un policier français : « Par culture atavique, les policiers se refusent à échanger leurs informations, c'est un sens de la propriété qui est très fort dans ce métier »¹¹¹⁷.

Aux yeux des acteurs participant à la coopération policière, se matérialise alors une forte tension généralisée dans le travail de police entre le contrôle de ces informations et le récit de l'internationalisation de la criminalité qui nécessiterait des échanges renforcés entre les policiers. De la sorte, selon un policier français, « il y a toujours la réticence toute naturelle de tout

¹¹¹⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; H. Aden, « Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe », art. cit. ; H. Aden, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices », art. cit.

¹¹¹⁶ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (A), juillet 2017.

¹¹¹⁷ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

policier qui soit à un moment qui a son information, qui veut réaliser son affaire et qui ne veut pas que quelqu'un d'autre s'en mêle pour ne pas la perdre et qu'elle échoue. Mais aujourd'hui pour avoir certaines informations il n'a pas le choix »¹¹¹⁸. Par conséquent, ces échanges d'informations requièrent une condition essentielle, celle de relations de confiance existant entre deux policiers, l'un en possession et l'autre en demande d'une information spécifique dans le cadre de leurs enquêtes. Le premier doit avoir suffisamment confiance en le second pour lui donner les informations avec la certitude qu'elles ne seront pas diffusées et qu'elles ne mettront pas en péril la réussite de l'enquête concernée, ainsi que la sécurité des éventuels témoins et informateurs¹¹¹⁹.

De telles relations de confiance sont grandement facilitées quand les policiers se connaissent personnellement et ces rencontres peuvent avoir lieu lors de formations, d'échanges à l'étranger, de contacts créés au fil des enquêtes, de présentation par des pairs etc., mais aussi en passant par les officiers de liaison postés dans les ambassades et dans les autres États. Par le biais de ces relations, les échanges d'informations deviennent possibles en étant fondés sur une bonne volonté et sont surtout beaucoup plus rapides que *via* des canaux plus formels, passent par des carnets d'adresse, des appels téléphoniques¹¹²⁰. Ceci a été confirmé par les personnes interrogées dans le cadre de cette thèse, l'une d'entre elles nous expliquant notamment que « la coopération policière entre plusieurs forces de police est à propos des gens, à propos de vous et moi. Si l'on se comprend et se fait confiance, nous allons coopérer et échanger de l'information dans nos limites légales. Si je ne vous connais pas, vous n'aurez jamais aucune information venant de moi »¹¹²¹. Par ces relations de confiance, non seulement des réponses sont apportées aux demandes exprimées par des policiers d'un autre État membre, mais l'information peut même circuler sans qu'aucune requête ne soit officiellement formulée¹¹²². Ainsi, l'efficacité tend à primer sur le formalisme pour les policiers qui privilégient ces échanges informels fondés sur des relations de confiance plutôt que le recours à des voies plus formelles qui ne permettent pas nécessairement d'obtenir l'information désirée. Cette dynamique est résumée autour de

¹¹¹⁸ Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

¹¹¹⁹ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 50.

¹¹²⁰ L. Guille, « Police and Judicial Cooperation in Europe », art. cit., p. 27.

¹¹²¹ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (A), juillet 2017.

¹¹²² D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 81.

cette idée : « Quand la coopération existe, il y a de la confiance et quand il y a de la confiance, il y a de la coopération »¹¹²³.

Ces éléments nous amènent à nuancer les propos de certains acteurs interrogés dans le cadre de cette thèse qui ont évoqué l'existence d'un « même langage »¹¹²⁴ parlé par les policiers européens, facilitant la compréhension, puisque les contraintes et le travail quotidien de police seraient globalement les mêmes en Europe. De même, un autre acteur nous a expliqué qu'à ses yeux il existe un « état d'esprit qui est « policier mon frère », vous n'avez pas de réticence a priori du moment que vous êtes policier et quand vous vous déplacez il y a plus ou moins d'atomes crochus, d'éléments mais vous êtes policier vous partagez un *background* commun »¹¹²⁵. Néanmoins, ce cadre cognitif ne semble concerner qu'une minorité de policiers, formant des sortes d'« archipels policiers »¹¹²⁶, familiarisés aux échanges d'informations et à la coopération européenne et internationale. Par conséquent, les leaders d'Europol ont très rapidement saisi que l'un des principaux enjeux de la construction de l'autonomie réelle d'Europol était la mise en place de relations de confiance entre des policiers issus d'États distincts et qui ne se connaissent pas, mais qui doivent se transmettre leurs informations. Ce mécanisme est le fondement même du fonctionnement d'Europol. Il implique une évolution d'échanges ayant lieu de manière bilatérale, voire de manière multilatérale restreinte, à un multilatéralisme total, contraire à la pratique quotidienne des policiers. Ce processus supposerait l'existence d'une forme de solidarité professionnelle policière qui transcenderait les frontières nationales, mais qui reste donc difficile à généraliser. Outre les enjeux cognitifs et institutionnels relatifs à la confiance entre les policiers cristallisés par Europol, la mise en œuvre de la convention de 1995 a soulevé également des difficultés relatives aux luttes bureaucratiques, pouvant exister entre les services d'un même État.

¹¹²³ K. Robertson, « Practical Police Cooperation in Europe: The Intelligence Dimension » dans Malcolm Anderson, M. den Boer et European Consortium for Political Research (eds.), *Policing across National Boundaries*, Londres ; New York, Pinter Publishers, 1994, p. 112.

¹¹²⁴ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

¹¹²⁵ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹¹²⁶ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 43.

B.1. §2. La difficile compatibilité entre les réputations bureaucratiques

Un deuxième registre de difficultés quant à l'autonomie réelle d'Europol a trait aux enjeux de réputation bureaucratique entendus ici sous la facette performative¹¹²⁷. En effet, si cette thèse entend s'intéresser à l'autonomie *de jure* d'Europol et à la construction de sa réputation en tant qu'organisation, il s'avère nécessaire d'étudier également ces éléments au niveau des services de police nationaux, en réintroduisant des comportements plus stratégiques. À l'instar d'Europol, les policiers des États membres disposent d'intérêts bureaucratiques, menant à des luttes de pouvoir autour de l'idée de spécificité de la réputation et de la délimitation du territoire propre des bureaucraties. Dans son travail, Elena Madalina Busuioc démontre que les enjeux de constitution de la réputation d'une agence de police sont liés à des dynamiques nationales et locales. La résolution des cas est définie comme un élément fondamental de la réputation bureaucratique des agences de police. Celle-ci permet d'obtenir des indicateurs élevés en termes d'arrestation et de saisie, formant la base de l'évaluation des performances des services de police. Ainsi, les membres d'un service de police effectuent des calculs en termes de réputation et sont davantage à même de coopérer avec un autre service ou avec une organisation de coopération s'ils en tirent des bénéfices réputationnels. Autrement dit, un policier dans un service donné ne coopérera que s'il peut s'attribuer le mérite de la résolution de l'enquête, lui permettant d'assurer la spécificité de sa réputation¹¹²⁸. Il craint surtout de perdre le contrôle de ses informations qui représentent une valeur ajoutée essentielle à ses yeux au profit d'Europol ou des services des autres États membres¹¹²⁹. Si ces problèmes peuvent être pensés de manière plus immédiate entre les services d'États membres distincts, nous nous intéressons à deux registres de difficultés additionnels, partiellement interconnectés : les luttes entre les services d'un État membre qui peuvent se retrouver exacerbées avec l'intervention d'Europol et la perception de ce dernier comme un rival.

Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, les forces de police d'un État ne doivent pas être pensées comme des blocs monolithiques et sont sujettes à de possibles luttes et rivalités entre les services, en particulier en lien avec la coopération policière. En effet, la création de mécanismes de coopération suppose généralement la désignation d'un point de contact

¹¹²⁷ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

¹¹²⁸ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.*, p. 43.

¹¹²⁹ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », *art. cit.*, p. 852.

national central en charge de collecter l'ensemble des requêtes et des informations des services nationaux de police, comme les BCN d'Interpol ou les unités SIRENE du SIS. Les services qui sont en charge de cette centralisation sont donc en capacité de contrôler davantage les flux d'information, menant alors, selon Hartmut Aden, au fait que « des acteurs bureaucratiques du « *top level* » national ont gagné en importance par leur rôle de médiateurs entre les administrations décentralisées et les institutions de la coopération internationale »¹¹³⁰.

Or, si les tensions bureaucratiques ont pu présider à la mise sur agenda d'Europol, comme nous l'avons démontré dans le cas du BKA allemand, elles ont été également grandement accentuées lors des négociations de la convention Europol et lors de sa mise en œuvre avec cette dynamique de centralisation. Cette dernière apparaît en particulier concernant le choix dans chaque État du service de police en charge de la gestion de l'UNE¹¹³¹, particulièrement difficile dans les États où cette centralisation ne préexiste pas¹¹³². Cette désignation est en mesure de modifier les équilibres et luttes bureaucratiques dans la mesure où l'UNE joue le rôle de courroie de transmission et de distribution des demandes d'information et des informations elles-mêmes. Le service qui l'héberge peut de la sorte obtenir plus d'informations par rapport aux autres services nationaux, mais également favoriser certaines agences ou services en leur transmettant davantage d'informations. Des luttes bureaucratiques domestiques majeures ont donc été visibles entre les services pour obtenir l'UNE, mais ont également modelé la participation plus générale des services de police et leur utilisation des outils offerts par Europol. La transmission d'informations par le biais du canal Europol est dans ce sens perçue pour certains services comme pouvant favoriser un service ou une agence d'un État membre au détriment des intérêts bureaucratiques des autres agences ou services.

C'est notamment le cas dans les États fédéraux puisque les polices du niveau fédéré se sont inquiétées de ce processus de centralisation au profit du niveau fédéral, comme en Belgique ou en Allemagne, comme nous l'avons démontré dans le chapitre 1. Cette crainte est également visible dans les États membres disposant de plusieurs niveaux de police, comme au Royaume-Uni où les polices locales britanniques se méfient des organes centraux comme la SOCA, ou

¹¹³⁰ H. Aden, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices », art. cit., p. 4.

¹¹³¹ L. Block, « Decentralisation Trends in European Union Police Cooperation: Implications for Efficacy and Accountability », troisième Challenge Training School « Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters in the EU: Which Future for EU's Third Pillar? », Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2007.

¹¹³² E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 51.

en Espagne entre les polices des communautés autonomes et la *Guardia Civil*. De manière générale, un ancien membre de la direction d'Europol a constaté que : « Dans un pays qui n'a pas cet esprit de centralisation il est toujours difficile de créer ou défendre l'élément central car c'est l'autonomie des autorités locales ou régionales qui prime. Il y avait aussi la concurrence des services nationaux, comme en Espagne, le fait de participer à Europol c'est donner une primauté à un des services, c'est l'un ou l'autre et le service hégémon de la coopération internationale ne veut pas de contacts avec les autres services »¹¹³³. Enfin, ces rivalités ont également été manifestes dans les États où les agences de police dont les champs de compétence sont proches, par exemple en France entre la police nationale et la gendarmerie nationale¹¹³⁴. La police nationale s'est investie dans les mécanismes de coopération policière dès les années 1970 tandis que la gendarmerie ne s'y est intéressée que tardivement, dans les années 1990. Cette différence peut être notamment comprise en considérant les ministères de tutelle. Le ministère de l'Intérieur a été impliqué dans les mécanismes de coopération comme Trevi et s'est progressivement familiarisé à ces mécanismes de coopération. En revanche, le ministère de la Défense pense surtout la coopération du point de vue de l'assistance militaire technique et moins de la coopération policière qui a été laissée entre les mains du ministère de l'Intérieur¹¹³⁵. Par conséquent, les policiers français ont disposé d'un avantage comparatif puisqu'ils ont participé aux forums et enceintes de coopération informelle et ont opté pour une réorganisation administrative à cette fin. La police nationale a dès lors bénéficié de la majorité des outils et instruments nationaux de la coopération européenne (UNE, bureau SIRENE de Schengen etc.), menant à une marginalisation initiale de la gendarmerie dans ces mécanismes et à sa réticence à utiliser Europol¹¹³⁶.

Ces enjeux bureaucratiques ont également mené à la perception initiale d'Europol comme un rival des services de police nationaux. En effet, dans la continuité des éléments démontrés précédemment quant à la construction des intérêts bureaucratiques, les services de police imaginent tirer peu de bénéfices de la coopération européenne en termes de réputation. Ils peuvent même avoir le sentiment que cette coopération nuit à la délimitation de leur juridiction en fournissant des informations à un rival potentiel qu'est un autre service national, un service d'un autre État, mais aussi à Europol qui en tirerait bien plus de crédit que les agences nationales.

¹¹³³ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹¹³⁴ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit., p. 228.

¹¹³⁵ J. de Maillard et A. Smith, « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne », art. cit., p. 20-23.

¹¹³⁶ *Ibid.*, p. 22-23.

Ainsi, prédomine la crainte que celui-ci puisse résoudre des enquêtes au détriment des agences nationales qui lui ont fourni les informations et qui n'obtiennent rien en termes de réputation bureaucratique¹¹³⁷.

Aux difficultés relatives au manque de confiance généralisé entre policiers et aux luttes bureaucratiques domestiques, se superpose donc la méfiance existante des policiers envers Europol comme rival dont le fonctionnement est éloigné des pratiques existantes en matière d'échanges d'information. Les incitations des policiers à fournir des informations à Europol sont donc très faibles. Conscients de ces éléments et de l'absence de sanction, les leaders d'Europol ainsi que le conseil d'administration¹¹³⁸ ont repris la nécessité, pensée au sein de l'EPE et de l'UDE, qu'Europol offre une valeur ajoutée opérationnelle aux services de police, apport fondamental à toute politique de l'UE¹¹³⁹. Cette quête est traduite dans la conception des différents outils et services proposés par Europol à destination des policiers nationaux, permettant d'opérationnaliser le programme constitué autour de l'autonomie réelle d'Europol.

B. 2. Entre saillance de la sécurité intérieure et pragmatisme

Au début des années 2000 Europol reste conçu par les policiers nationaux comme une construction politique¹¹⁴⁰. Cette vision est grandement corrélée au processus de mise à l'agenda et aux négociations de la convention Europol. Ceux-ci ont accordé une place centrale aux acteurs et aux rationalités politiques, tandis que les policiers ayant participé au processus font partie d'une forme de microcosme distinct de la grande majorité des services de police¹¹⁴¹, comme nous l'avons démontré précédemment. En outre, le Conseil tend à favoriser l'expansion du champ de compétence d'Europol pour répondre à des impératifs politiques et/ou en conformité avec la vision de l'environnement sécuritaire et européen de certains professionnels de la

¹¹³⁷ H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit., p. 364 ; E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit.

¹¹³⁸ « Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 16.

¹¹³⁹ R. Toxopeus et W. Bruggeman, « Europol and The External Dimension Of The Eu's Justice and Home Affairs Policy », art. cit.

¹¹⁴⁰ P. Zanders, « The Future of Europol: A Practitioner's North Star or a Politician's Air Bubble? », Conférence de haut niveau sur le futur d'Europol, Vienne, 2006, disponible sur http://www.europarl.europa.eu/hearings/20061218/libe/zanders_en.pdf (consulté le 28 septembre 2014).

¹¹⁴¹ L. Block, *From Politics to Policing*, op. cit., p. 244-245 ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; H. Aden, « Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe », art. cit. ; H. Aden, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices », art. cit.

politique. Nous l'avons notamment observé dans le cas de la lutte contre la traite d'êtres humains. Cette perception d'Europol comme instrument politique incite encore moins les policiers à échanger par le biais de l'agence. Une tension *a priori* irrésoluble apparaît entre l'extension du mandat et son utilisation par les policiers.

Le « pragmatisme »¹¹⁴² du noyau dur des représentants nationaux du conseil d'administration lié à leur trajectoire socio-professionnelle a amené ces acteurs à insister dès la vision de Paris de 2000 sur la nécessité de rationaliser les activités d'Europol. L'objectif est d'éviter une extension effrénée de son mandat. Pour ce faire, il est proposé qu'avant toute extension du mandat, le directeur et les UNE analysent l'efficacité d'Europol dans les domaines confiés et les conséquences pour Europol en termes d'organisation. De plus, des priorités doivent être identifiées dans les formes de criminalité déjà dans le mandat de l'organisation¹¹⁴³. Le conseil d'administration a été soutenu sur cette question par le directeur d'Europol. Ce dernier a souligné à plusieurs reprises le manque de cohérence entre les engagements politiques, pris au niveau du Conseil, et la mise en œuvre opérationnelle, ainsi que, dans le sens inverse, le manque de prise en compte des besoins opérationnels dans l'établissement des objectifs plus généraux¹¹⁴⁴. Cette dissonance est renforcée par la communication limitée entre le Conseil et le conseil d'administration, pourtant tous deux chargés de représenter les positions nationales¹¹⁴⁵.

Cette volonté de rationalisation ne doit pas pour autant être perçue comme contraire à la quête d'autonomie réelle d'Europol. En effet, l'autonomie *de facto* d'une agence n'est pas tant fondée sur une extension illimitée de sa juridiction et de ses capacités d'action que sur la marge de manœuvre dont elle dispose par rapport à son environnement¹¹⁴⁶. Dès lors, les leaders et le conseil d'administration auraient perçu la nécessité pour Europol de démontrer d'abord sa valeur ajoutée dans les domaines au sein de son mandat : « La priorité était d'offrir aux agences policières une assistance dans la lutte contre les formes les plus graves de criminalité transfrontalière. Pour cela, le conseil d'administration a considéré nécessaire de concentrer les moyens et les ressources sur un nombre sélectionné de priorités visant à obtenir des résultats opérationnels »¹¹⁴⁷. De la sorte, l'agence disposerait d'une légitimité auprès des audiences policières, à

¹¹⁴² A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 145.

¹¹⁴³ « Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 17-18.

¹¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 62.

¹¹⁴⁵ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Living Europol », art. cit., p. 33-34.

¹¹⁴⁶ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 30.

¹¹⁴⁷ « Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 19.

même de lui permettre de contrôler réellement l'information et de disposer d'un rôle effectif. Par conséquent, l'identification des priorités d'Europol joue un rôle essentiel dans la construction de l'identité et de la légitimité organisationnelles de l'agence par rapport à ses interlocuteurs externes, ainsi que d'un point de vue interne¹¹⁴⁸, comme confirmé par un ancien chef de cabinet de la direction d'Europol :

Cela nous rendait plus visible et compréhensible pour les États membres qui savaient ce qu'ils pouvaient attendre de nous, mais aussi pour l'organisation interne et il était clair pour l'organisation ce qu'allaient être nos prochaines priorités parce que vous avez des gens de différentes nations qui travaillent tous ensemble et peut-être avec leurs propres priorités et visions, et parfois il est nécessaire de se concentrer sur les enjeux réellement importants, de dire qu'il est peut-être intéressant de travailler sur telle question une fois qu'on aura assez de temps et d'argent, mais que pour le moment il faut travailler sur cela. Donc c'est une fonction de communication interne et externe¹¹⁴⁹.

Dans ce sens, sont déterminées des formes de criminalité prioritaires d'Europol dans les documents stratégiques de l'agence, tels que ses programmes de travail, par une diversité d'acteurs. Nous revenons sur les priorités effectivement établies au fil des années 2000 dans la section suivante en les analysant comme une forme d'arbitrage entre les représentations sociales potentiellement divergentes portées par les arènes techniques et politiques. La première étape est le résultat d'une préparation interne d'Europol sous la tutelle du cabinet de direction d'Europol : « Les unités sont sollicitées et on leur demande quelles seront leurs principales préoccupations pour l'année à venir, puis c'est centralisé au niveau du département et puis on connecte les résultats des trois départements au niveau de l'agence »¹¹⁵⁰. Ainsi, « les différents bureaux d'Europol doivent identifier les objectifs et les activités »¹¹⁵¹. Cependant, les représentants des États membres interviennent à différentes étapes, premièrement au niveau des HENUS « parce qu'ils représentent les États membres donc ils doivent vérifier si ce programme de travail est conforme avec leurs attentes »¹¹⁵² et par la suite « chaque niveau national partage ce programme avec les autorités compétentes pour avoir leur retour »¹¹⁵³. Enfin, ce programme de travail doit être approuvé au niveau du conseil d'administration pour la « prise de décision po-

¹¹⁴⁸ D. P. Carpenter et G. A. Krause, « Reputation and Public Administration », art. cit., p. 29.

¹¹⁴⁹ Entretien avec un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol, mai 2017.

¹¹⁵⁰ *Ibid.*

¹¹⁵¹ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹¹⁵² Entretien avec un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol, mai 2017.

¹¹⁵³ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

litique. Le conseil d'administration s'assure que la proposition d'Europol et des services opérationnels des États membres soit conforme avec la stratégie et qu'elle sert l'intérêt général »¹¹⁵⁴. Toutefois, en raison de la multiplicité des acteurs impliqués, des lenteurs sont généralement constatées dans cette dynamique d'élaboration des programmes puisque « cela prend beaucoup de temps d'accomplir toutes ces étapes. Donc chaque programme était préparé au début de l'automne et devait être finalisé avant la fin de l'année parce que l'année suivante devait commencer avec un programme de travail, mais souvent cela prenait jusqu'au printemps le temps que chaque superviseur s'accorde sur le programme de travail »¹¹⁵⁵. Néanmoins, cette présentation du processus décisionnel ne doit pas occulter les enjeux bureaucratiques et politiques dans la sélection des priorités comme nous le détaillons dans la section suivante.

Conclusion de la section 1

Au fil de cette première section, nous avons testé conjointement notre première et notre deuxième hypothèses qui sont partiellement confirmées. D'une part, nous avons identifié les leaders d'Europol. Un point commun de ces derniers est leur détention d'une forte expertise technique transnationale¹¹⁵⁶, d'importantes connaissances sur la criminalité internationale et la coopération policière. Ces acteurs ont été décrits par les membres extérieurs de l'agence comme proposant des solutions d'action publique uniques et innovantes visant à renforcer la capacité d'action de l'agence sur son terrain d'activités¹¹⁵⁷. Pour autant, tous n'ont pas disposé des mêmes ressources. La privation des ressources positionnelles et formelles dont dispose le directeur semble notamment inaugurer un affaiblissement de l'autonomisation d'Europol et ce d'autant plus si le directeur cristallise de fortes tensions et restreint l'autonomie managériale de l'agence.

¹¹⁵⁴ *Ibid.*

¹¹⁵⁵ Entretien avec un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol, mai 2017.

¹¹⁵⁶ L. Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », art. cit.

¹¹⁵⁷ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 63-64.

En effet, des variations du soutien des membres du conseil d'administration à l'égard de l'autonomisation d'Europol ont été visibles. L'importante expertise technique transnationale des différents leaders fait qu'ils connaissent et se rapprochent des membres de l'élite programmatique¹¹⁵⁸, des policiers européanisés, qui incarnent une partie des représentants nationaux, le noyau dur et stabilisé du conseil d'administration. Ces acteurs partagent en outre les mêmes logiques normatives et causales quant à la nécessité de la coopération policière et un même programme d'action publique¹¹⁵⁹ autour de l'autonomie *de facto* d'Europol. Cette convergence a été particulièrement essentielle dans la trajectoire institutionnelle de l'agence aux débuts de la mise en œuvre de la convention dans la dynamique de constitution de l'identité d'Europol¹¹⁶⁰. Sur ce point, trois registres de problèmes sont mis en exergue par l'ensemble de ces acteurs et placés au cœur des diagnostics fondateurs de cette identité pour s'assurer qu'elle soit perçue comme légitime. En d'autres termes, ces problèmes sont pensés comme devant être dépassés dans les *outputs* de l'agence pour assurer la réputation de l'agence auprès des policiers nationaux et *in fine* favoriser son autonomie réelle. Premièrement, la confiance est nécessaire aux échanges d'informations entre des policiers et celle-ci repose généralement sur des interconnaissances. Or, le fonctionnement d'Europol se révèle contraire aux pratiques quotidiennes des policiers puisqu'il postule des échanges entre des acteurs qui ne se connaissent pas. Deuxièmement, la réputation bureaucratique dépend des succès en termes de saisies ou d'arrestations qu'un acteur, un service ou une agence de police réalise et dont il peut s'attribuer le mérite. Toutefois, la coopération implique le partage de la gloire, ce qui peut aller à l'encontre des intérêts bureaucratiques perçus. Ces difficultés, déjà existantes au sein d'une agence de police voire d'un État, sont décuplées dans le cas d'Europol, initialement perçu comme un rival bureaucratique. Les leaders de l'agence doivent dès lors modeler son identité de façon à ce qu'Europol soit perçu comme légitime, ne suscite pas de la méfiance en termes de perte de contrôle des informations acquises et/ou comme un rival bureaucratique. Enfin, le processus de création et d'expansion de l'agence est appréhendé par les policiers nationaux comme résultant d'un processus politique détaché de leurs besoins opérationnels quotidiens. La saillance de la sécurité intérieure est à ce titre problématique, questionnant de ce fait la troisième hypothèse de cette thèse relative à l'autonomisation de l'agence lorsque les enjeux de sécurité intérieure sont

¹¹⁵⁸ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit..

¹¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 95.

¹¹⁶⁰ Entre autres, M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 62 ; E. C. Hargrove, *Prisoners of the Myth*, op. cit., p. 281.

très visibles. La résolution de cette tension est pensée comme le rattachement pragmatique de cette agence dans le champ opérationnel.

Nonobstant, cette convergence cognitive n'empêche pas certaines tensions entre les leaders et les membres du conseil d'administration, venant nuancer notre deuxième hypothèse, dans la mesure où ces derniers agissent comme des représentants nationaux, pouvant, en outre, disposer d'instructions plus ou moins contraignantes¹¹⁶¹. Des frictions ont lieu notamment entre ces organes dès que les membres du conseil d'administration perçoivent non plus une quête d'autonomie réelle, mais une volonté d'indépendance d'Europol par rapport aux États membres, que celle-ci soit avérée ou non¹¹⁶². Ces éléments renvoient à la facette davantage procédurale de la réputation de l'agence¹¹⁶³ qui, lorsqu'elle est évaluée de manière négative, tend à ébranler la confiance¹¹⁶⁴ placée dans l'agence par les représentants nationaux. Les savoirs diplomatiques et ressources relationnelles des leaders peuvent dès lors grandement modeler ces perceptions de la part des membres du conseil d'administration. Néanmoins, l'autonomie managériale n'est pas uniquement dépendante des leaders et de la réputation de l'agence aux yeux des représentants nationaux. Elle est également fonction des dynamiques internes au conseil d'administration, de sa composition diverse, du rôle que ses membres s'attribuent. La tendance générale de ces organes au micro-management¹¹⁶⁵ peut alors être plus ou moins marquée selon ces différents éléments et selon leur évolution formelle ou informelle. En effet, les modifications de la base légale d'Europol ont pu contribuer à la clarification du rôle et du fonctionnement du conseil d'administration dans une perspective plus stratégique. Surtout, la stabilisation des représentants nationaux a pu favoriser des pratiques dans ce sens puisque ces acteurs ont dans l'ensemble perçu le micro-management comme un problème et un écueil à éviter.

¹¹⁶¹ Voir plus largement J. Beyers, « How Supranational is Supranationalism? », art. cit. ; M. Egeberg, « Transcending Intergovernmentalism? », art. cit. ; J. Trondal, *Why Europeanisation Happens*, art. cit. ; J. Beyers et J. Trondal, « How Nation-States « Hit » Europe », art. cit. ; J. Lewis, « The Janus Face of Bruxelles », art. cit. ; J. Trondal, *An Emergent European Executive Order*, op. cit. ; A. Smith, J. de Maillard et È. Fouilleux, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », art. cit.

¹¹⁶² Cette question renvoie plus largement à la différence entre autonomie et indépendance (cf. M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 30).

¹¹⁶³ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

¹¹⁶⁴ N. Luhmann, *Trust and Power*, op. cit. ; G. Simmel, *Sociologie*, op. cit. ; L. Quéré, « La structure cognitive et normative de la confiance », art. cit.

¹¹⁶⁵ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit. ; E. M. Busuioc, « European Agencies and Their Boards », art. cit. ; E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Wielders of Supranational Power », art. cit., p. 142-144.

Section 2. Le développement d'instruments dans la quête d'autonomie

Au fil de la section précédente, nous nous sommes intéressée au rôle et à la marge de manœuvre des leaders pour affirmer leur propre représentation des entraves à la légitimation d'Europol aux yeux des policiers nationaux. Nous supposons que la mise en lumière de ces problèmes est centrale dans la construction de l'identité de l'agence par les leaders qui peuvent dans ce sens modeler la réputation d'Europol aux yeux des policiers nationaux et par ce biais son autonomie opérationnelle réelle. Nous postulons que cette vision de l'identité et de la légitimité d'Europol est incarnée par les outils et services développés non seulement du point de vue de leurs objectifs, mais aussi de leur fonctionnement. Nous tâchons donc de comprendre comment les outils et services d'Europol ont été pensés de manière à construire une juridiction¹¹⁶⁶, une capacité d'action unique de l'agence par rapport aux polices nationales et par rapport aux autres structures de coopération policière. Nous observons également comment ils ont été constitués de manière à être conformes aux pratiques et représentations dominantes des policiers. Dans ce sens, ces outils et services peuvent être pensés comme des instruments d'action publique. Une telle perspective implique de considérer un instrument comme un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »¹¹⁶⁷. Une typologie intéressante à ce titre des instruments d'action publique est celle pensée par Christopher Hood sous l'acronyme NATO : « *Nodality* » (mise en réseau et diffusion de l'information), « *Authority* » (pouvoir légal et formel), « *Treasury* » (pouvoir financier), « *Organisational* » (capacités humaines et matérielles)¹¹⁶⁸.

Ces instruments semblent tout d'abord s'inscrire dans une dimension plutôt quantitative des activités d'Europol. Celle-ci correspond à l'idée de l'agence comme une plateforme des échanges d'informations des policiers, comme une structure centralisatrice de données provenant de multiples sources différentes. Ce rôle est clairement attribué par le TUE et renvoie au projet initial d'UERS pensé au sein du forum des spécialistes de la coopération policière (A). Pour autant, le postulat que « l'information constitue le cœur de l'activité d'Europol »¹¹⁶⁹ peut

¹¹⁶⁶ A. D. Abbott, *The System of Professions*, op. cit.

¹¹⁶⁷ P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument », art. cit., p. 325.

¹¹⁶⁸ C. C. Hood, *The Tools of Government*, Londres, Macmillan, 1983.

¹¹⁶⁹ « Europol, 1998-2016 », art. cit., p. 17.

en réalité être rapproché de l'idée d'une « régulation par l'information »¹¹⁷⁰ et à une forme d'asymétrie de l'information au profit de l'agence¹¹⁷¹. À partir de cette collecte d'informations, une multitude d'activités peuvent être menées, comme nous l'avons noté lors de la rédaction de la convention de 1995. À ce titre, les leaders d'Europol avaient réussi à étendre les tâches d'Europol prévues formellement. Cette vision pourrait être traduite par les investissements en ressources humaines réalisés par Europol pour apporter une plus-value aux informations collectées s'inscrivant dans la dimension organisationnelle des instruments¹¹⁷² (B). Si nous optons pour un plan plus thématique, nous intégrons au sein de chaque sous-section une approche dynamique en écho aux variations des leaders et de l'autonomie managériale d'Europol soulignées dans la section précédente, afin de tester notre première hypothèse. Nous partons de l'idée que le début des années 2000 marque le point de départ de nombreuses initiatives en lien avec le rôle des leaders et l'autonomie managériale dont ils disposent. En revanche, le milieu de la décennie nous paraît plutôt marqué par une phase de stabilisation et de consolidation. En effet, les leaders ont été privés des capacités d'action fortes dont dispose le directeur. En plus de la non activation de certaines prérogatives par le directeur pour proposer des solutions uniques et innovantes, ses relations avec le conseil d'administration ont été de plus en plus tendues et celui-ci a renforcé son contrôle. Enfin, la fin des années 2000 pourrait être pensée comme marquée par un regain d'initiatives. Cette phase d'accélération de l'institutionnalisation ferait écho à la mise en lumière de l'entreprenariat du nouveau directeur, à ses relations renouvelées avec les représentants nationaux et aux transformations formelles et informelles du conseil d'administration.

A. Europol comme plateforme des échanges d'information

Les policiers sont perçus par les leaders comme réticents à confier leurs informations à des individus qu'ils ne connaissent pas et à une agence qui pourrait en tirer crédit à leur détriment alors qu'elle est conçue comme une organisation politique. L'une des solutions qui paraît pensée par les leaders d'Europol est la concentration au sein de l'agence d'informations provenant d'une pluralité de partenaires. Par ce biais, l'objectif de ces acteurs est de constituer une

¹¹⁷⁰ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit.

¹¹⁷¹ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit.

¹¹⁷² C. C. Hood, *The Tools of Government*, op. cit.

juridiction¹¹⁷³ d'Europol dans la mesure où les policiers n'auraient pas accès à autant d'informations dans leur service national ou en passant par d'autres canaux et structures de coopération policière. Cette mise en réseau des agences de l'UE est clairement identifiée par la littérature existante sur les agences¹¹⁷⁴ et renvoie à la perspective nodale de Christopher Hood comme propriété d'un acteur d'être situé au centre d'un réseau social pour collecter de l'information¹¹⁷⁵. Les interactions et accords de coopération d'une agence avec d'autres organisations apportent davantage d'informations et de capacités d'action à l'ensemble des acteurs en présence qui acquièrent de ce fait un « avantage compétitif »¹¹⁷⁶ par rapport au reste de leur environnement (1). Pour autant, cette capacité d'action doit être conforme aux représentations et pratiques dominantes des policiers nationaux. C'est dans ce sens que peut être compris le développement de bases de données et d'outils informatiques à même de faciliter la collecte et l'accès aux données (2).

A. 1. Le développement de réseaux et de partenaires

L'une des dynamiques centrales dans la construction de l'identité organisationnelle d'Europol est la conclusion d'accords de coopération opérationnels ou stratégiques avec une diversité de partenaires. Cette modalité est prévue par la convention Europol et permise par la personnalité juridique détenue par l'agence¹¹⁷⁷. Cette centralisation des informations, en provenance d'un grand nombre de partenaires et pas uniquement des États membres, est dès lors placée par les leaders au cœur de la construction de la juridiction de l'agence. Pour ces acteurs, la plus-value d'Europol par rapport aux agences nationales de police est la multiplication des accords avec des États et organisations hors UE et la concentration en une seule agence des

¹¹⁷³ A. D. Abbott, *The System of Professions*, *op. cit.*

¹¹⁷⁴ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit., p. 271-272 ; M. Everson et al., « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », art. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 32 ; A. Jordan et A. Schout, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 56 ; B. Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », art. cit.

¹¹⁷⁵ *Ibid.* ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, Basingstoke, Palgrave Macmillan (collection « Public Policy and Politics »), 2007.

¹¹⁷⁶ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit., p. 271-272.

¹¹⁷⁷ Les accords stratégiques autorisent seulement un échange de données stratégiques et techniques entre Europol et l'organisation ou l'État concerné. Les accords opérationnels permettent un échange de données personnelles entre Europol et l'État ou organisation en question et supposent alors la vérification d'une législation suffisante en termes de protection des données par ce partenaire. Les États avec qui des accords opérationnels sont conclus peuvent de plus envoyer des officiers de liaison à Europol.

informations ainsi collectées (§1). Pour autant, cette capacité d'action existe déjà dans des organisations telles qu'Interpol. Pour s'en distinguer, les leaders ont alors mis en lumière les relations étroites nouées entre Europol et les agences de l'ELSJ nouvellement créées (§2).

A.1. §1. Un réseau international d'accords de coopération

Les leaders d'Europol se sont montrés très actifs dans l'élaboration d'un réseau de coopération policière européen et international¹¹⁷⁸. Ces accords s'inscrivent en particulier dans la perception d'une interconnexion de plus en plus forte entre sécurité intérieure et sécurité extérieure¹¹⁷⁹. Ils visent à affirmer la légitimité de l'agence en matière de sécurité intérieure européenne en apportant des données supplémentaires venant de l'extérieur de l'ELSJ aux policiers pour leurs enquêtes¹¹⁸⁰. De la sorte, les leaders, soutenus par les membres de l'élite programmatique, cherchent à surmonter les difficultés initiales d'Europol liées à un manque d'alimentation de la part des services de police et à inverser la relation de dépendance. Ainsi, les policiers ont potentiellement accès par le biais d'un canal unique qu'est Europol à la fois aux informations détenues par les services de tous les États membres, mais aussi à celles de tous les partenaires de l'agence. Ces accords de coopération sont d'autant plus intéressants pour les policiers nationaux qu'il n'est pas de leur ressort directement et de manière indépendante de conclure de

¹¹⁷⁸ Cf. annexe 4. Nous ne traitons ici que des entités avec lesquelles Europol a conclu un accord formel de coopération, mais il est intéressant de noter dans les rapports d'activités annuels de l'organisation la mention à de multiples reprises des différentes formes de coopération avec des organisations internationales ou des organisations non gouvernementales. C'est le cas par exemple dans la lutte contre la traite d'êtres humains puisque Europol a participé à des programmes de formation et de sensibilisation organisés par l'organisation internationale des migrations, l'UNODC, l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le bureau international du travail, le centre international pour le développement des politiques migratoires. Des liens étroits ont également été progressivement mis en œuvre avec les acteurs du secteur privé, en particulier concernant les enjeux liés à l'utilisation d'Internet à des fins illégales et criminelles avec les fournisseurs d'accès à Internet ou dans la lutte contre la fraude aux moyens de paiement autres que les espèces avec des compagnies de carte de paiement ou de distributeurs d'argent. D'ailleurs, la décision Europol de 2009 offre la possibilité à Europol de recevoir des données du secteur privé si elles sont envoyées par les UNE.

¹¹⁷⁹ D. Bigo, « When Two Become One: Internal and External Securitizations in Europe » dans Morten Kelstrup et M. C. Williams (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security, and Community*, Londres ; New York, Routledge, 2000, p. 171-204 ; R. Toxopeus et W. Bruggeman, « Europol and The External Dimension Of The EU's Justice and Home Affairs Policy », art. cit. ; R. A. Wessel, L. Marin et C. Matera, « The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice » dans C. Eckes et T. Konstadinides (eds.), *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2011, p. 272-300 ; C. Matera, « An External Dimension of the AFSJ? Some Reflections on the Nature and Scope of the Externalisation of the AFSJ Domains » dans M. Fletcher, E. Herlin-Karnell et C. Matera (eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, Milton Park, Abingdon; New York, Routledge, 2017, p. 357-388.

¹¹⁸⁰ R. Toxopeus et W. Bruggeman, « Europol and The External Dimension Of The EU's Justice and Home Affairs Policy », art. cit.

tels accords qui peuvent pourtant être essentiels. En outre, Europol peut nouer des relations avec des partenaires non disponibles au niveau national. Néanmoins, dans un esprit de rationalisation, une priorisation des partenaires avec qui conclure ces accords a été visible dès le rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2000, puis dans les stratégies extérieures successives d'Europol. Cette priorisation s'est avérée encore plus centrale à la suite de l'identification formelle de la conclusion d'accords comme l'un des enjeux principaux de l'année 2008¹¹⁸¹ afin de faire d'Europol une « source unique de collecte et d'échange d'informations »¹¹⁸². Si l'ensemble de ces accords est répertorié en annexe 4, nous pouvons constater que leur grande majorité a été conclue au début des années 2000 ou à partir de la fin des années 2000 conformément à nos observations de la section 1 de ce chapitre. Plusieurs cercles de partenaires d'Europol peuvent donc être distingués dans l'annexe et répondent à une volonté d'équilibre entre les priorités divergentes des États et à une conformité avec l'agenda de l'UE depuis la décision de 2009¹¹⁸³.

Un premier cercle est composé des États candidats à l'Union européenne, des États membres de l'espace Schengen et des États voisins du fait de la proximité géographique et des accords de coopération déjà existants. La conclusion de ces accords est définie comme prioritaire par la direction et le conseil d'administration d'Europol au début des années 2000. Par ce biais, l'agence a disposé rapidement de partenariats avec l'ensemble des États des Balkans et tous les États partageant des frontières avec des États membres.

Le deuxième cercle est constitué des accords opérationnels de coopération avec des États tiers. Certains de ces États sont des partenaires majeurs de l'UE, comme le Canada, l'Australie, les États-Unis. Ces derniers disposent d'ailleurs de très nombreux officiers de liaison au sein d'Europol qui a créé un BDL à Washington, D.C. Europol a également conclu des accords avec la Colombie, perçue comme un partenaire clé dans la lutte contre le trafic de drogues¹¹⁸⁴ ; ou encore avec les Émirats Arabes Unis et la Chine vus comme des partenaires essentiels pour lutter contre diverses formes de criminalité et comme des points d'ancrage dans des régions géographiques plus larges, respectivement le Moyen-Orient et l'Asie.

¹¹⁸¹ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2008, p. 13.

¹¹⁸² « Europol External Strategy 2010-2014 », document 1424-80r1 du 19 mai 2010, p. 4.

¹¹⁸³ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 114.

¹¹⁸⁴ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016 ; entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

Enfin, un dernier cercle est construit autour de plusieurs organisations internationales, à l'instar des accords stratégiques passés entre Europol et l'Organisation mondiale des douanes, l'ONUUDC, mais surtout avec Interpol. La question de la coopération avec ce dernier est mue par une dynamique contradictoire : d'une part, Europol et Interpol disposent d'informations qui peuvent intéresser l'autre organisation ; d'autre part, leurs relations s'avèrent potentiellement conflictuelles. En effet, un membre de la direction d'Europol, ayant travaillé à Interpol nous a expliqué qu'il existe « un sentiment de concurrence en partie ressenti par Interpol, mais les deux organisations sont totalement différentes, donc ce n'est pas tellement une concurrence, pas du tout, il y avait bien sûr le sentiment à Interpol que quelque chose de nouveau était créé et je crois que la concurrence était juste au début »¹¹⁸⁵. Les interactions initiales entre Europol et Interpol ont donc été marquées par une méfiance exprimée clairement par Interpol selon les membres de l'agence européenne : « Il y avait un fort scepticisme sur comment Europol interagissait avec Interpol et la relation entre les deux à ce moment n'était pas bonne. Jürgen Storbeck avait été avant à Interpol et Interpol ne voyait pas l'intérêt d'Europol. Chaque opportunité était saisie pour critiquer la création d'Europol qu'Interpol percevait comme une menace »¹¹⁸⁶.

La volonté des leaders d'Europol de différencier l'agence d'Interpol et de démontrer le caractère unique de ses outils et services transparaît par sa localisation géographique et par les tâches plus poussées du premier par rapport au second. Les membres d'Europol ont également insisté sur le niveau élevé de protection des données de l'agence pour la démarquer d'Interpol. Cet élément nous paraît d'autant plus intéressant que ce dernier a pâti du manque de confiance et de la crainte de perte de contrôle de leurs données par les services de police des États membres, comme démontré dans le chapitre 1¹¹⁸⁷. Dès lors, l'insistance par les membres d'Europol sur le contraste par rapport à cette organisation s'inscrit bien dans un processus de légitimation :

*La protection des données forme vraiment un cadre très strict, on a vérifié le niveau de protection des données qui est équivalent à celui de l'UE. Ça, ça maintient la confiance des États membres en disant qu'on a signé que parce qu'on pouvait le faire, c'était un processus très long sur plusieurs années avec différents accords avant la signature*¹¹⁸⁸.

¹¹⁸⁵ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

¹¹⁸⁶ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

¹¹⁸⁷ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit.

¹¹⁸⁸ Entretien avec un membre de l'unité « Relations extérieures » de la direction d'Europol, juillet 2017.

Cependant, un accord de coopération entre Europol et Interpol est perçu comme nécessaire puisque les deux organisations recouvrent des aires géographiques importantes. Cet accord a été renforcé par la participation de représentants de chaque structure à certaines réunions de l'autre, notamment par le biais d'un officier de liaison Europol mandaté à Interpol. Ce dernier élément nous permet de souligner que l'accueil à Europol d'officiers de liaison venant d'un certain nombre de ces États et organisations a été décrit par les membres de l'agence comme facilitant grandement la coopération et l'établissement de relations de confiance :

Ces accords surtout nous ont permis d'avoir des officiers de liaison, et un officier de liaison d'un pays tiers à l'UE permet d'enrichir l'information clairement et d'accroître la coopération [...] Ils sont tous assis dans la même tour, autant les officiers de liaison des États membres que des États tiers. Donc il y a une affaire urgente, on va toquer à la porte ou on envoie un message urgent et on va débloquent une situation qui aurait pris des lustres entre ambassades ou entre services. Là, on a des représentants qui peuvent taper directement dans l'information qu'ils ont à la maison et qui connaissent les rouages du processus pénal dans leur pays, ce qui est très important¹¹⁸⁹.

Par la multiplicité de ces accords, Europol a eu accès à une grande diversité d'informations, ce qui a été présenté par les membres de l'agence comme apportant une importante plus-value aux enquêtes nationales : « Il est évident que l'activité d'Europol n'aurait pas pu être celle d'aujourd'hui sans des acteurs tiers majeurs dans certains domaines [...] C'est clair qu'Europol en signant des accords opérationnels par le passé a certainement contribué à améliorer le résultat des enquêtes qui touchent l'UE »¹¹⁹⁰. C'est aussi le cas de certains policiers interrogés qui y ont vu une quête d'identité et de légitimité de la part des leaders d'Europol :

Maintenant qu'ils ont des accords avec des pays dans le monde entier ils sont invités et ont une existence au-delà du simple champ européen. Ils ont une visibilité mondiale, Europol intervient à toutes les Assemblées générales d'Interpol, ils ont des accords avec la Colombie, les États-Unis, ils négocient avec la Russie, enfin ils rayonnent dans le monde entier, c'est l'organisation régionale la plus développée au monde et s'ils avaient pu continuer cette politique d'accords ils auraient presque pu devenir une agence rivale d'Interpol¹¹⁹¹.

¹¹⁸⁹ Entretien avec un membre de l'unité « Relations extérieures » de la direction d'Europol, juillet 2017.

¹¹⁹⁰ *Ibid.*

¹¹⁹¹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

De surcroît, plus que de simples échanges d'informations, les interactions entre Europol et les parties tierces ont été diversifiées et intensifiées. En effet, un protocole modifiant la convention Europol signé en 2003¹¹⁹² a permis la participation de ces partenaires aux fichiers de travail à des fins d'analyse, et en 2008 presque tous ces fichiers impliquent des représentants des États tiers. De plus, l'accès à l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA) d'Europol a été progressivement élargi à plusieurs États tiers et agences européennes, à l'instar d'Eurojust, d'Interpol, des États-Unis, de la Suisse¹¹⁹³ afin de faciliter les échanges d'informations *via* Europol.

A.1. §2. La mise en réseau avec les autres agences de l'ELSJ

Alors que nous nous sommes intéressée jusque-là aux accords de coopération signés entre Europol et des partenaires tiers, l'agence a également noué des liens étroits avec des institutions et agences de l'UE dès le début des années 2000. Ce réseau le distingue à la fois des polices nationales et des organisations internationales de coopération policière. À ce titre, Europol dispose notamment d'accords stratégiques avec la Commission européenne, la BCE¹¹⁹⁴, l'OEDT, l'office européen de lutte contre la fraude (OLAF), le centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies (ECDC), l'agence Européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA), l'office de l'UE pour la propriété intellectuelle (EUIPO). Il apparaît en outre pertinent de souligner qu'en 2008 un arrangement administratif a été conclu avec le secrétariat général du Conseil sur l'échange d'informations concernant les domaines civils de la Politique européenne de sécurité et de défense. Ces différents accords avec des acteurs européens, agissant dans des domaines bien distincts, témoignent de l'extension générale des activités d'Europol qui a pu susciter des tensions avec certaines des agences existantes. C'est notamment le cas avec l'OLAF qui dispose de compétences administratives dans la lutte contre la fraude tandis qu'Europol est en charge des aspects pénaux de ce même domaine de criminalité :

¹¹⁹² Acte du Conseil du 27 novembre 2003 établissant, sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), un protocole modifiant ladite convention, JO C 2 du 6 janvier 2004.

¹¹⁹³ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2010 p. 13.

¹¹⁹⁴ Tandis qu'un premier accord stratégique a été signé entre Europol et la BCE dans la lutte contre le faux-monnayage de l'euro, un nouvel accord conclu en 2014 a permis d'étendre cette coopération pour y intégrer également la lutte contre la fraude relative aux systèmes de paiement de manière générale et la prévention de la contrefaçon des moyens non liquides de paiement.

Sur le principe et dans la plupart des cas, ça se passe bien, sauf qu'on était censé signer un accord de coopération il y a quelques années et qu'il n'a jamais vu le jour [...] Et il y a un intérêt car même si ce sont des enquêtes administratives l'OLAF fait des enquêtes dans les États membres, ce qu'Europol ne fait pas. Il y a donc de l'information qui est intéressante et qui touche aux douanes aussi que l'OLAF récolte [...] On va bientôt probablement avoir une ligne sécurisée car on n'en a pas encore, donc forcément ça limite un peu la coopération. On va dans les différentes réunions et des collègues d'Europol peuvent très bien aller à Bruxelles à l'OLAF dans un centre de coordination sur une action spécifique avec nos bases de données [...] Donc l'OLAF ça aurait pu aller plus vite, il y a toujours eu de la coopération, mais il aurait pu y en avoir plus [...] Europol et l'OLAF veulent vraiment aller de l'avant, il y a aussi une réunion régulière¹¹⁹⁵.

Ce discours semble imputer les difficultés de coopération entre les deux agences à la difficile détermination de leur champ d'activités respectif. Dans ce sens, les demandes exprimées par certains professionnels de la politique de fusionner ces deux agences ont pu encore compliquer leurs échanges d'informations dans une quête de préservation des intérêts bureaucratiques respectifs¹¹⁹⁶.

Le directeur d'Europol a également signé très rapidement des accords avec les agences du troisième pilier et ce dès le début des années 2000. Celles-ci ont acquis un rôle central dans le réseau d'Europol, reflété dans les priorités de la stratégie extérieure de l'agence. Initialement structurées autour des États candidats à l'UE et des États voisins, à partir de 2010 la primauté revient aux agences de l'ELSJ. Cette évolution s'ancre dans le cadre de la concrétisation du programme pluriannuel de Stockholm et du plan d'action correspondant de la Commission européenne¹¹⁹⁷. Elle coïncide également avec les évolutions des leaders et l'arrivée de Rob Wainwright qui pourrait avoir imposé sa propre vision des priorités nodales d'Europol. Cette mise en réseau des agences de l'ELSJ pourrait catalyser la collecte d'informations puisque chacune détient de nombreuses données, mais elle n'a pas été sans susciter un certain nombre de problématiques. Les champs d'activités des agences de l'ELSJ se sont parfois révélés très proches, ce qui a pu susciter plus de compétition que de collaboration en dépit des accords formels visant

¹¹⁹⁵ Entretien avec un membre de l'unité « Relations extérieures » de la direction d'Europol, juillet 2017.

¹¹⁹⁶ Voir par exemple le rapport de l'*European Union Committee* de la *House of Lords*, « Strengthening OLAF, the European Anti-Fraud Office », 2004 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 301.

¹¹⁹⁷ « Europol External Strategy 2010-2014 », *op. cit.*, p. 5. Il s'agit du programme de Stockholm « Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », JO C 115 du 4 mai 2010, p. 1-38, et de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens – Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm », COM (2010) 171 final du 20 avril 2010.

à favoriser l'échange de données. Dans la mesure où nous nous concentrons ici sur les enjeux nodaux, nous ne traitons pas des relations entre Europol et le Collège européen de police (CEPOL), mis en place en 2004. En effet, même si Europol a développé une offre importante de formations à même de faire concurrence au CEPOL, ce dernier ne collecte pas de données et nous traitons de ce fait des relations entre ces deux agences dans la suite de cette thèse.

Nous nous intéressons premièrement à l'agence en charge de la coopération judiciaire européenne (Eurojust), ayant débuté ses activités en 2002. Des relations particulièrement étroites ont été développées progressivement entre Europol et Eurojust. Celles-ci semblent initialement traduites par la mise en place d'un accord de coopération opérationnelle en 2004 qui est en réalité peu effectif. Ce problème est lié à une situation d'asymétrie au profit d'Europol, plus clairement identifié et dont les membres semblent peu demandeurs de coopération avec Eurojust au début des années 2000¹¹⁹⁸. Néanmoins, des évolutions graduelles ont été visibles, facilitées par l'accord de coopération révisé en 2009, autorisant les échanges d'informations opérationnelle, stratégique et technique. En outre, en 2008, un canal de communication sécurisé a été créé pour faciliter les échanges. L'objectif est de permettre une meilleure coordination entre coopération policière et coopération judiciaire et éviter les duplications de travail, à l'instar des liens existants au sein des États membres entre police et justice : « Dans la chaîne pénale, le policier au sens large a besoin du policier et vice-versa donc la chaîne ne peut pas se faire l'un sans l'autre et on est là au final pour apporter des résultats dans les enquêtes, pour condamner les gens qui doivent l'être, saisir les biens etc. L'un ne peut pas aller sans l'autre »¹¹⁹⁹. Toutefois, les interactions entre police et justice sont très différentes selon les organisations nationales, ce qui a pu nuire aux relations entre Europol et Eurojust¹²⁰⁰, en particulier dans le cas des équipes communes d'enquête (ECE) mobilisant les deux agences, comme nous l'a expliqué un membre de l'unité « Relations extérieures » de l'agence :

Le rôle des procureurs et celui des policiers est généralement distinct et hiérarchisé, le procureur donne en général les instructions aux policiers pour les enquêtes [...] Vous avez à Eurojust des gens qui représentent leur système national et qui ont l'habitude d'être au-dessus et des policiers qui ont l'habitude de se référer à eux. Europol, il n'y a personne au-dessus, donc il faut se mettre d'accord sur les

¹¹⁹⁸ A. Mégie, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », art. cit. ; A. Mégie, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen*, op. cit.

¹¹⁹⁹ Entretien avec un membre de l'unité « Relations extérieures » de la direction d'Europol, juillet 2017.

¹²⁰⁰ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 106.

*enquêtes, sur un rôle de coordination des administrations répressives et des magistrats*¹²⁰¹.

L'effectivité de l'accord de coopération de 2009 a été décrite par les membres d'Europol comme favorisée par le dialogue et les échanges entre ces deux agences qui « coopèrent bien dans les dossiers spécifiques, si un dossier spécifique est suivi par un membre national français, néerlandais etc. et qu'Europol et Eurojust se rencontrent sur ce dossier, il n'y a aucun problème et la coopération augmente vraiment de façon exponentielle dans tous les domaines »¹²⁰². Dans ce sens également, les deux agences sont associées à leurs travaux respectifs, notamment du point de vue opérationnel. Dès lors, plus qu'un texte formel, ce sont les différentes pratiques et routines à partir du début des années 2010 introduites par les acteurs concernés qui ont permis d'institutionnaliser les relations entre les deux agences. C'est le cas de la mise en place d'un comité directeur puis d'une *Task Force* créée afin de s'assurer de la mise en œuvre de l'accord de coopération selon un membre d'Europol :

*Les directions d'Europol et d'Eurojust se rencontrent de manière très régulière, les têtes des deux agences se rencontrent au moins une fois par an, les directeurs adjoints se rencontrent entre trois à cinq fois par an en fonction des besoins, sur des questions stratégiques, sur des questions opérationnelles, on a mis en place quelque chose de vraiment structuré [...] Ce qui est clair aussi c'est qu'avant ils étaient à une demi-heure d'Europol et maintenant ils sont de l'autre côté de la rue, donc ça va vraiment faciliter les choses, on va aussi simplifier les entrées dans les bâtiments pour le personnel qui en a besoin, donc ça va faciliter la coopération à tous les niveaux et pas seulement opérationnel [...] Tout le monde a mis de l'eau dans son vin pour faire en sorte que ça avance [...] À la base c'est aussi de l'humain, il faut que les chefs des bureaux s'entendent bien, qu'il y ait une volonté de coopérer, une communication. Quand il y a un procureur qui vient à La Haye pour un dossier et qu'il y a des policiers qui viennent sur le même dossier, il faut qu'il y ait une réunion, tout ça demande vraiment un effort [...] Autant il y a trois ans je voyais certaines tensions dans des dossiers [...] aujourd'hui je l'entends de moins en moins*¹²⁰³.

Le principal défi relevé aux yeux des membres d'Europol semble avoir été par conséquent la détermination des interactions entre les deux agences ainsi que la délimitation de leur juridiction¹²⁰⁴, de leur champ d'activités respectif :

Je pense qu'il faut dire que ce n'est pas évident pour tout le monde qu'il n'y a pas de rivalité avec Eurojust, surtout il y a quelques années, car Eurojust a aussi des

¹²⁰¹ Entretien avec un membre de l'unité « Relations extérieures » de la direction d'Europol, juillet 2017.

¹²⁰² *Ibid.*

¹²⁰³ *Ibid.*

¹²⁰⁴ A. D. Abbott, *The System of Professions*, op. cit

analystes, une petite unité, mais qui se concentrent sur l'analyse des dossiers judiciaires [...] C'est plus ce genre d'analyse même s'il y a aussi de l'analyse criminelle qui est faite quand le procureur veut que ce soit Eurojust qui la fasse, ça peut arriver [...] On est arrivé à distinguer les choses, à communiquer, à faire des réunions conjointes, à différencier les rôles¹²⁰⁵.

Cette question de la juridiction s'est également très rapidement posée entre Europol et l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE (Frontex), créée en 2004. Une confusion de leurs fonctions est possible dans la mesure où Europol est compétent en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. De ce fait, des réunions ont été organisées dès 2005 entre les deux agences pour délimiter clairement la juridiction, les tâches et responsabilités de chacune¹²⁰⁶. En outre, plusieurs accords entre Europol et Frontex ont été adoptés pour formaliser leurs relations. Un accord de coopération stratégique est ainsi signé en 2008, mais il ne permet pas l'échange d'informations personnelles. Dès lors, un mémorandum d'entente et un accord bilatéral ont cherché à remédier à cette limite en 2012. Ces textes ont permis la création d'une ligne sécurisée d'échange d'informations entre les deux agences et ont facilité l'implication mutuelle des agences dans leurs opérations respectives. Ces accords ont été relativement effectifs puisque des agents d'Europol ont participé à plusieurs opérations coordonnées par Frontex et ont offert des capacités d'action indisponibles par ce dernier. Il s'agit notamment d'équipes mobiles et d'équipements spécialisés en charge de collecter des données à caractère personnel, ce qui était initialement impossible pour Frontex¹²⁰⁷. La coopération entre ces agences est également reflétée par la production d'un document intitulé « L'état de la sécurité intérieure au sein de l'Union européenne ». Celui-ci rassemble les OCTA et les TE-SAT produits par Europol ainsi que l'analyse des risques réalisée chaque année par Frontex. De la sorte, ce document vise à donner une approche plus globale aux enjeux de la sécurité intérieure et à éviter tout fractionnement de l'information lié à son traitement par différentes agences.

¹²⁰⁵ *Ibid.*

¹²⁰⁶ Le rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2005, à la page 9, précise alors qu'il revient à Europol de rassembler des informations et de mener des analyses, tandis que Frontex coordonne les activités des garde-frontières nationaux afin d'assurer la sécurité aux frontières extérieures de l'UE.

¹²⁰⁷ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2012, p. 68-69 et E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 104.

Outre les accords conclus, la coopération entre toutes les agences de l'ELSJ s'est développée dans les années 2000 autour de différentes pratiques, telles que les contributions respectives des agences aux rapports et produits réalisés par leurs homologues¹²⁰⁸ ; leur participation réciproque aux conférences organisées¹²⁰⁹ ; les échanges de personnel entre les agences. Cette coopération a de plus été institutionnalisée à un niveau plus macro dès le début des années 2010. En effet, en 2010, des réunions des directeurs des agences de l'ELSJ ont été organisées, sous une présidence tournante, et ont rassemblé les directeurs du CEPOL, de l'OEDT, d'Eurojust, d'Europol, de l'agence européenne pour les droits de l'homme (FRA), de Frontex, du Sitcen, ainsi que des représentants de la Commission¹²¹⁰. Cette formalisation répond à une pression politique exercée dans une perspective de rationalisation de la coopération entre agences. Ainsi, en 2010, la présidence suédoise a par exemple demandé au CEPOL, à Eurojust, à Europol et à Frontex la réalisation d'une évaluation de leur coopération existante et des pistes de réflexion pour améliorer celle-ci.

La collecte de l'ensemble de ces informations en provenance d'agences et d'institutions européennes, d'États tiers, d'organisations internationales s'est donc avérée centrale pour Europol. Ces dynamiques visent à consolider Europol en tant que point central des échanges d'informations et à représenter une valeur ajoutée pour les services de police des États membres¹²¹¹. La collecte d'une aussi grande quantité d'information a également supposé la mise en place d'outils et de bases de données informatiques à même de contenir ces données de manière sécurisée et adaptée aux besoins des policiers.

A. 2. Des investissements technologiques et matériels opérationnels

La réflexion sur les outils informatiques d'Europol a débuté dès la phase de l'EPE, comme démontré dans le chapitre 2. Elle s'inscrit dans une transformation plus large du travail

¹²⁰⁸ Les différentes agences de l'ELSJ ont ainsi pu contribuer aux OCTA produits par Europol. Nous pouvons également souligner le rapport commun entre Europol et Frontex produit en 2007 sur les routes à haut risque pour l'immigration irrégulière dans les États des Balkans occidentaux (rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2007, p. 16).

¹²⁰⁹ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2011, p. 85-86.

¹²¹⁰ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2010, p. 56.

¹²¹¹ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit., p. 271-272 ; M. Everson et al., « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », art. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 32 ; A. Jordan et A. Schout, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 56 ; B. Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », art. cit.

de police en lien avec les technologies de l'information identifiée par la littérature dès les années 1990¹²¹². Pourtant, la convention Europol de 1995 ne prévoit pas explicitement l'apport d'une plus-value par Europol selon cette modalité d'action. Dès lors, les objectifs ambitieux, fixés par les leaders d'Europol sur ces questions technologiques, semblent s'inscrire dans la construction d'une identité propre de l'agence fondée sur des innovations¹²¹³. De la sorte, Europol doit être en capacité de collecter et stocker un grand nombre de données, les interconnecter et en tirer des éléments pertinents pour les enquêtes en cours. Cette dynamique reflète également une quête de conformité aux représentations et pratiques dominantes des policiers nationaux. Nous nous intéressons dans ce sens aux outils informatiques mis en place au cœur d'Europol (§1). Nous resituons cette dynamique dans des investissements matériels plus vastes de la part des leaders d'Europol, pensés au cœur de l'identité et de la légitimité de l'agence conformément aux facettes financières et organisationnelles que peuvent revêtir les instruments¹²¹⁴ (§2).

A.2. §1. Une innovation soumise à des objectifs contradictoires

Les outils informatiques d'Europol doivent répondre à plusieurs impératifs identifiés par les leaders : la rapidité pour que l'agence puisse soutenir les enquêtes en cours ; la fiabilité pour que les services nationaux n'aient pas peur d'entrer leurs informations dans le système informatique et pour que les droits fondamentaux des citoyens européens soient protégés en termes de protection de données et de droit à la vie privée ; la simplicité d'utilisation afin que les agents nationaux de police ne rechignent pas à utiliser un système qui leur paraîtrait trop complexe et trop coûteux en temps ; la performance dans l'optique qu'Europol puisse traiter l'ensemble des informations transmises par les États membres ou acquises par d'autres biais. Ce défi s'est révélé majeur et a suscité plusieurs difficultés, concernant notamment l'accès au système de données géré par Europol, le contenu des fichiers, en particulier concernant la question *hard data* et *soft data*, et la forme des outils informatiques¹²¹⁵. Cette réflexion a été mobilisée pour créer

¹²¹² S. Ackroyd, R. Harper et J. A. Hugues, *New Technology and Practical Police Work*, *op. cit.* ; J. B. L. Chan, « The Technological Game », *art. cit.* ; G. Kelling, « Defining the Bottom Line in Policing », *art. cit.* Certains auteurs mettent en lumière des dynamiques même plus anciennes, comme D. Linhardt, « La « question informationnelle » éléments pour une sociologie politique des fichiers de police et de population en Allemagne et en France (années 1970 et 1980) », *art. cit.* ; A. Amicelle, C. Aradau et J. Jeandesboz, « Questioning Security Devices », *art. cit.*

¹²¹³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 79.

¹²¹⁴ C. C. Hood, *The Tools of Government*, *op. cit.*

¹²¹⁵ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

les outils généraux de recueil d'informations de l'agence et reconnus par la convention Europol aux articles 6 à 12, mais aussi des outils plus spécifiques. Cette dynamique a été intensifiée à la fin des années 2000 avec le renouvellement des leaders. Elle se traduit par l'adoption d'une stratégie de la fonction informatique d'Europol en 2008 qui apparaît plus clairement dans la décision Europol de 2009. L'objectif de celle-ci est ainsi de réorganiser le fonctionnement informatique de l'agence et d'augmenter l'efficacité d'utilisation de ses ressources¹²¹⁶.

Le système informatique initial d'Europol est composé de trois outils. Premièrement, est prévu le système d'information Europol (SIE) qui constitue la base de données centrale de l'agence sur l'ensemble de son mandat. Le SIE recense les informations à caractère personnel communiquées par les États membres dans le respect de leur droit national. Il comprend également celles en la possession d'Europol qui entre les données fournies par les États et instances tiers, mais également les données résultant de ses analyses¹²¹⁷.

Du fait de cette complexité, la mise en place du SIE a suscité de grands débats entre les délégations nationales : « Sur la décision de choisir entre un développement interne ou un fournisseur externe pour le SIE, les États membres étaient très divisés à cette époque et c'était presque une confrontation »¹²¹⁸. Finalement, l'externalisation de la création du SIE l'a emporté, mais a créé d'importantes difficultés liées à des difficultés techniques et à des facteurs diffi-

¹²¹⁶ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2008, p. 32.

¹²¹⁷ L'accès au SIE est restreint aux UNE et aux officiers de liaison des États membres d'une part, et d'autre part à la direction et aux agents d'Europol autorisés. Les données qui peuvent être entrées dans ce système d'informations sont limitées aux personnes soupçonnées ou condamnées pour avoir commis ou participé à une infraction entrant dans le mandat d'Europol ou aux personnes qui pourraient être soupçonnées selon « certains faits graves » de commettre une telle infraction. De plus, les données ne peuvent que permettre d'identifier cette personne – en donnant les noms et prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, sexe, d'autres éléments permettant d'identifier la personne, notamment sur son physique – et ses actes – nature et description des infractions, moyens utilisés, condamnations. Il doit également être fait mention de l'origine de ces informations. L'ensemble de ces informations doit être mis à jour et peut être modifié ou supprimé par ceux qui ont entré ces informations. Ce sont également les autorités entrant les informations qui décident du niveau de confidentialité, pouvant donner un libre accès ou bien juste indiquer être en possession d'information sans en donner le contenu. C'est ce qui est appelé une base *hit/non hit* et qui permet de ce fait aux membres des UNE et officiers de liaison de savoir quelles données pourraient être disponibles, tout en protégeant l'accès. De la sorte, les autorités compétentes d'un autre État membre peuvent par la suite les contacter ou celles en détention des informations contacter les demandeurs. L'exemple suivant est donné dans le rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2005 : les autorités allemandes ont des informations sur un suspect dans une affaire de traite d'êtres humains et remplissent les données en leur possession qui peuvent correspondre à un casier initié par la Suède sur un individu impliqué dans des cas de contrefaçon, permettant alors aux autorités suédoises d'être contactées par les allemandes pour qu'elles coopèrent sur leur enquête respective.

¹²¹⁸ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

lement maîtrisables par les leaders d'Europol tels que la faillite de l'un des fournisseurs externes¹²¹⁹. Ces facteurs exogènes ont été mis en exergue par les leaders d'Europol pour se dédouaner et minimiser les problèmes : « Les premières années, Europol luttait avec le développement de son infrastructure informatique comme dans toute sorte d'administration publique. Mettre en place les systèmes informatiques est une tâche très ingrate avec l'échec de projets et nous n'avons pas été une exception »¹²²⁰. Pourtant, en écho au scandale de détournement de fonds de 2001, la direction Europol a été accusée de n'avoir pas été en mesure de gérer la création du SIE, menant à un échec : « L'installation du système d'information Europol a été un gros gâchis et la première version a coûté 40 millions d'euros et a été jetée à la poubelle »¹²²¹.

Une première version fonctionnelle du SIE est disponible en 2002, mais ne peuvent être entrées que les données concernant le faux-monnayage de l'euro, soit un champ d'activités très restreint d'Europol. Face à cette lenteur, les leaders de l'agence finissent par reprendre en main le processus et à créer le SIE en interne, menant à une nouvelle version du SIE. Celle-ci est disponible en 2005 pour l'ensemble des formes de criminalité relevant du mandat d'Europol, mais est tout de même décrite par les membres de l'agence comme « moins sophistiquée que prévue à l'origine »¹²²². Bien que le SIE ait été rendu pleinement opérationnel, une nouvelle version a été mise en œuvre en 2011. Elle permet à présent non seulement aux UNE, mais aussi aux policiers de consulter l'existence de données dans le SIE sur une base *hit/no hit*, en conformité avec la décision Europol de 2009. Leur accès aux informations nécessite néanmoins toujours la mobilisation des UNE.

Deuxièmement, l'article 7 de la convention Europol fait mention de fichiers de travail à des fins d'analyse (*analysis work files* – AWF). Chaque AWF est créé sur un objet, une infraction, une enquête spécifique et permet de stocker toutes les données pertinentes à ce sujet pour pouvoir les traiter et les analyser¹²²³. Au sein des AWF, existent des *Focal Points* qui renvoient

¹²¹⁹ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2002, p. 28.

¹²²⁰ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

¹²²¹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹²²² Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

¹²²³ Les AWF contiennent des données sur les personnes soupçonnées ou condamnées pour avoir commis ou participé à une infraction entrant dans le mandat d'Europol, sur des personnes qui pourraient être témoins dans le cadre des enquêtes ou des poursuites pénales, sur des victimes avérées ou potentielles, sur des personnes jouant un rôle de contact ou de source d'informations. N'ont accès aux AWF fichiers que certaines personnes autorisées : les analystes et agents habilités par la direction, les officiers de liaison et/ou experts des États membres qui ont entré des données ou qui sont concernés par ces dernières et à la suite d'une décision ceux qui réclament le « besoin d'en connaître ». Depuis 2008, des États tiers peuvent également être associés à un AWF s'ils sont concernés par l'objet.

à des régions – comme les Balkans –, des formes de crime – par exemple, le faux-monnayage de l'euro – ou des enjeux thématiques – à l'instar de l'utilisation par les terroristes des outils informatiques. Il s'avère dès lors intéressant de noter la hausse du nombre de ces AWF, passant de 7 en 1999 à 18 en 2008¹²²⁴, et témoignant d'une diversification des domaines et objets d'analyse opérationnelle d'Europol. Toutefois, un nouveau concept d'AWF a été progressivement pensé qui entreprend de réduire drastiquement le nombre d'AWF pour diminuer la compartimentation de l'information¹²²⁵.

Enfin, est créé un système d'index, ensuite devenu une fonction d'indexation avec la décision de 2009. Il recense les données accessibles par la direction, les agents d'Europol habilités et les officiers de liaison ainsi que le personnel des UNE depuis la décision Europol. L'objectif de ce système d'index est de permettre aux officiers de liaison de voir si une information existe ou non dans un AWF, sans donner de contenu précis, à l'instar de ce qui est possible pour le SIE :

On a dû inventer plusieurs mécanismes et cela a pris beaucoup de temps [...] le système d'informations allait facilement car il se limitait à certaines personnes qui ont un passé criminel, qui sont suspectes et avec des informations dites dures. Les fichiers d'analyse ont des informations dites douces qui proviennent des analyses même confidentielles dans certains pays, comme le terrorisme, donc le système d'analyse avait une protection et un système d'accès limité car tous les pays n'ont pas un accès illimité aux fichiers d'analyse, c'est cas par cas et cela a pris beaucoup de temps pour se mettre d'accord [...] On a trouvé la solution après des mois de réflexion, avec le système d'index qui est un système parapluie qui permet à tout pays de voir s'il y a quelque chose sur quelqu'un, mais quoi ça c'est un accès limité dans les fichiers d'analyse mais au moins on sait qu'il y a quelque chose¹²²⁶.

En outre, Europol a proposé plusieurs outils permettant de renforcer les échanges, comme l'application InfoEx d'Europol qui permet des échanges sécurisés de l'information opérationnelle et stratégique entre policiers. Elle est devenue ensuite le SIENA en 2009 qui vise à améliorer la protection des données et faciliter la communication. Ont accès au SIENA les officiers de liaison, les experts nationaux secondés, le personnel d'Europol et des UNE, les policiers

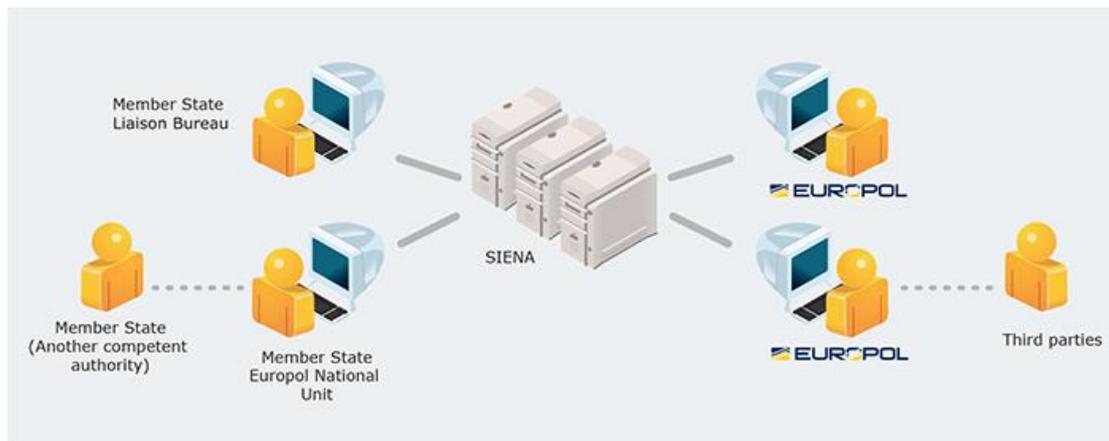
¹²²⁴ Il est pertinent de noter que le nombre d'AWF n'a pas cru de manière exponentielle et qu'il n'est pas tellement nécessaire qu'il le fasse dans la mesure où ces fichiers sont censés être ouverts pour un temps seulement et une sélection du nombre de fichiers est opérée afin d'éviter une dispersion des ressources humaines et financières d'Europol. Nous pouvons citer plusieurs exemples d'AWF, comme les AWF sur la facilitation de l'immigration irrégulière liée aux filières irako-kurdes, le terrorisme indigène, les transactions financières suspectes ou encore sur le piratage et les atteintes à la propriété intellectuelle.

¹²²⁵ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 83.

¹²²⁶ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

dans les autorités accréditées et certaines parties tierces qui disposent d'un accord de coopération avec Europol. De surcroît, les leaders d'Europol ont incité à partir de la fin des années 2000 les États membres à mettre en place des systèmes de chargement automatique des données. L'objectif est d'éviter aux autorités concernées de devoir entrer elles-mêmes les différentes informations dans les divers systèmes et outils d'Europol, ce qui peut décourager les policiers à le faire¹²²⁷. En outre, les leaders d'Europol ont également cherché à favoriser l'interopérabilité des bases de données et des systèmes de gestion des informations, en mettant en place des fonctions spécifiques tel que le gestionnaire de liens Europol en 2011. La mise en place d'un bureau Prüm au sein d'Europol en 2012 a dans ce sens visé à aider les États membres à échanger davantage de données¹²²⁸.

Image 3.1. Fonctionnement du SIENA



Source : site Internet d'Europol (<https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena>)

Ces éléments révèlent la forte expertise des membres d'Europol en matière de technologies, de logiciels informatiques, de capacités de traitement des données par voie informatique,

¹²²⁷ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 51.

¹²²⁸ La décision Prüm (décision 2008/615/JAI du 23 juin 2008, JO L 210 du 6 août 2008, p. 1-12) a été prise par le Conseil en vue de renforcer la coopération transfrontalière, notamment afin de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Initialement, seuls la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche ont signé un traité en 2005 dans ce sens, mais il a ensuite été transformé en décision. L'objectif est d'intensifier les échanges d'information, en particulier par un accès automatisé aux profils ADN par la création de fichiers nationaux d'analyses ADN, aux données dactyloscopiques et à l'immatriculation des voitures. En plus, des échanges de données sont prévus dans le cadre de manifestations de grande envergure et dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Pour plus d'informations cf. T. Balzacq, D. Bigo et S. Carrera, « Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats », Working Document 234, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2006 ; E. Guild, « Merging Security from Two-Level Game: Inserting the Treaty of Prüm into EU Law? », Policy Brief, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2007.

de « services compliqués à gérer, développer et qui sont offerts aux services concernés »¹²²⁹. À ce titre, ont été créés au sein de l'agence divers logiciels et bases de données sur des formes particulières de criminalité. Leur but est de rassembler un nombre croissant d'informations sur des dimensions spécifiques de la criminalité et les mettre plus rapidement et plus facilement à la disposition des policiers nationaux. C'est le cas de l'EuVID créée en 2001 (*International European Vehicle Identification Database*)¹²³⁰ ou encore du système européen de données sur les attentats à la bombe (EBDS). Sur ce point, la dimension immatérielle et virtuelle de ces instruments est pensée comme facilitant leur utilisation par les policiers nationaux. Cette modalité est en outre présentée par les leaders de l'agence comme revêtant un intérêt encore plus fort pour les plus petits États membres. En leur sein, les policiers n'arriveraient pas à justifier l'achat d'équipements onéreux utilisés ponctuellement, mais s'avérant particulièrement utiles¹²³¹. D'ailleurs, force est de noter que la décision Europol de 2009 offre à l'article 10 la possibilité à Europol de créer de nouveaux systèmes en vue de traiter les données à caractère personnel sur proposition du directeur, à la suite d'une décision du conseil d'administration approuvée par le Conseil. L'expertise reconnue à Europol dans ce domaine est ainsi formalisée et l'agence dispose d'une plus grande flexibilité pour améliorer son rôle.

A.2. §2. Des matériels et moyens opérationnels rares au niveau national

En parallèle des outils informatiques immatériels, les leaders d'Europol ont affirmé ouvertement l'existence d'une stratégie technologique et technique à des fins opérationnelles en offrant des savoirs, outils, moyens et instruments matériels¹²³², peu voire par disponibles au niveau national :

Nous voulons être une référence en termes de technologie, développements techniques, expertise, nous tâchons d'être à jour, d'avoir la meilleure expertise possible pour conseiller et donner des réponses en termes de nouvelles technologies et développements [...] Quand nous recevons une demande sur une nouvelle technologie

¹²²⁹ Entretien avec un membre du centre de cybercriminalité d'Europol, juillet 2017.

¹²³⁰ Celle-ci permet de collecter des informations afin d'identifier les types et modèles de véhicules, qui rassemble des descriptions et images de documents relatifs à l'enregistrement des véhicules de plus de 40 États européens, et est adjointe une description des clés vendues à l'origine avec chaque véhicule.

¹²³¹ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 100.

¹²³² C. C. Hood, *The Tools of Government*, op. cit.

*ou un outil, nous fournissons l'information sur comment il fonctionne, ce que nous savons de lui*¹²³³.

Déjà pensée à la fin des années 1990, cette vision prend davantage sens avec le protocole, modifiant la convention Europol de 2002 proposé par la Belgique et l'Espagne et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol¹²³⁴. Ce texte modifiant la base légale d'Europol est justifié par la mise en application des dispositions du traité d'Amsterdam qui prévoit que deux capacités d'action plus opérationnelles d'Europol soient réalisées dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité. D'une part, les équipes communes d'enquête (ECE) sont créées par au moins deux États membres dans un objectif précis et pour une durée limitée. Elles peuvent impliquer des représentants d'Europol, mais aussi d'Eurojust, de l'OLAF ou d'États tiers, comme le prévoit une décision-cadre du 13 juin 2002¹²³⁵, adoptée à la suite des attentats du 11 septembre 2001¹²³⁶. Le protocole de 2002 reconnaît dès lors la possibilité pour les membres d'Europol de participer à des ECE, d'échanger des informations avec les autres membres des ECE, mais ils ne disposent pas de pouvoir coercitif ni d'immunité dans le cadre des actions réalisées. D'autre part, ce protocole reconnaît la possibilité pour Europol de demander aux États membres d'ouvrir une enquête et précise que cette requête doit être « prise en considération » par les États¹²³⁷.

Cette implication plus marquée d'Europol du point de vue opérationnel s'est traduite notamment par le renforcement des investissements matériels et technologiques¹²³⁸. Un autre exemple pertinent est le cas des bureaux mobiles d'enquête, testés dès 2006, envoyés sur le terrain. Ceux-ci font office de centre opérationnel permettant un accès direct en temps réel aux bases de données et aux plateformes d'expertise d'Europol par les analystes et spécialistes d'Europol envoyés, comme s'ils étaient dans les locaux de La Haye. De même, Europol propose

¹²³³ Entretien avec un membre du centre de cybercriminalité d'Europol, juillet 2017.

¹²³⁴ Acte du Conseil du 28 novembre 2002 établissant un protocole modifiant la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, JO C 312 du 16 décembre 2002.

¹²³⁵ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, JO L 162 du 20 juin 2002, p. 1-4.

¹²³⁶ J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, op. cit., p. 172.

¹²³⁷ Les États doivent motiver leur refus de donner à la suite d'une demande d'ouverture d'enquête formulée par Europol, à part si ces raisons pourraient porter « atteinte à des intérêts nationaux essentiels en matière de sécurité » ou compromettre « le bon déroulement d'enquêtes en cours ou la sécurité des personnes », soit des formulations floues accordant une marge de manœuvre importante aux États.

¹²³⁸ Par exemple, si les lignes budgétaires consacrées spécifiquement aux technologies d'information opérationnelle n'apparaissent pas dans les rapports budgétaires d'Europol avant 2009, il est intéressant de noter qu'à partir de 2010 plus de 10 millions sont consacrés chaque année à cette question sur la vingtaine de millions du budget opérationnel total au début des années 2010 et que ce montant a progressivement augmenté

un « *kit forensics* » permettant de fournir une expertise en matière de police scientifique à distance, comme par exemple pour extraire les données des téléphones¹²³⁹.

De manière plus générale, les leaders d'Europol ont offert des instruments financiers¹²⁴⁰ aux services de police nationaux pour faciliter le déroulement des enquêtes. Ceux-ci prennent sens dans le cadre de budgets limités des polices nationales par rapport à un budget européen en expansion selon un officier de liaison belge :

Les collègues qui mènent les différentes enquêtes peuvent être très intéressés à savoir ce que les Belges ou les Slovénes ont et qui serait utile pour eux, mais peut-être ils n'ont pas les moyens financiers ou leur chef dit « non, on ne va pas utiliser le budget pour que tu explores pour voir si les Belges ont quelque chose ». Mais si Europol dit « ne vous inquiétez pas, on peut, on vous paye l'avion, l'hôtel, mettez-vous ensemble avec les Belges », ça c'est très intéressant¹²⁴¹.

De même, Europol a mis à la disposition des policiers nationaux des locaux adaptés aux enquêtes internationales qui n'existent pas nécessairement au niveau des États membres afin de « faciliter les réunions »¹²⁴². À titre d'exemple, près de 836 réunions, conférences, séminaires, ateliers ont été organisés dans les locaux d'Europol déjà en 1999, et en 2000 ce chiffre s'est élevé à près de 1200. Ces réunions peuvent ainsi avoir lieu dans le cadre d'une formation ou d'une conférence, mais les leaders d'Europol ont également cherché à proposer des équipements opérationnels spécifiques, avec, entre autres, la mise en place dès 2003 d'un système de vidéoconférence ou des canaux de communication et de coordination sécurisés dès 2002 pour gérer les situations de kidnapping et de prises d'otages. En 2012, par exemple, 208 réunions strictement opérationnelles ont été financées par Europol. Après son déménagement en 2011 dans de nouveaux locaux à La Haye plus grands, plus modernes et très sécurisés, Europol a été en capacité de proposer de nouvelles salles d'opérations aux services de police des États membres, plus spacieuses et équipées de technologies d'analyse et de communication plus avancées. Un membre de la direction d'Europol nous expliquait ainsi que :

Lorsqu'une enquête est décidée entre plusieurs pays et que plusieurs équipes sont sur le terrain, il faut un poste central de coordination. À Europol, nous avons créé trois salles opérationnelles qui permettent quand une opération se passe entre l'Italie, l'Allemagne etc. d'avoir les représentants de ces enquêtes dans les pays qui envoient quelqu'un qui est le lien entre l'opérationnel et Europol, le représentant

¹²³⁹ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 74.

¹²⁴⁰ C. C. Hood, *The Tools of Government*, op. cit.

¹²⁴¹ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

¹²⁴² Entretien avec un officier de liaison belge d'Europol, novembre 2016.

*du BDL du pays, donc on a une vision en temps réel des enquêtes, on peut coordonner, apporter des éléments ou davantage d'éléments*¹²⁴³.

Les leaders d'Europol ont donc dès le début des années 2000 clairement établi une stratégie visant à enrichir les informations détenues par les policiers nationaux et à leur apporter des moyens d'action supplémentaires. Ces éléments ont été grandement intensifiés à la fin des années 2000. Ces acteurs sont dès lors en mesure de contribuer à la construction d'une identité propre d'Europol, mais également à sa légitimation auprès des policiers. En effet, ces instruments correspondraient selon les leaders aux représentations et pratiques dominantes des forces de police qui sont en quête d'innovations technologiques. Ils feraient écho également aux contraintes rencontrées au quotidien par les policiers nationaux qui ont un accès limité voire insuffisant à ces capacités d'action et qui pourraient y avoir recours en mobilisant Europol.

B. Des ressources humaines spécifiques

Les instruments précédents s'inscrivent plutôt dans un registre quantitatif et ont été pensés par les leaders pour rassembler plus de données afin qu'Europol soit perçu en mesure de croiser une quantité plus importante d'informations. Toutefois, ces acteurs ont mis en exergue la nécessité que l'agence parvienne à enrichir les informations ainsi collectées. En effet, si les policiers nationaux sont méfiants à l'idée de confier leurs informations à des acteurs qu'ils ne connaissent pas, qu'ils perçoivent comme des rivaux bureaucratiques et éloignés de leurs besoins opérationnels, ils doivent avoir une incitation à le faire¹²⁴⁴. Celle-ci repose sur la croyance que l'agence est en capacité d'apporter une expertise unique et qu'elle est la seule à pouvoir résoudre certains problèmes, deux éléments au cœur de sa réputation¹²⁴⁵. Par ce biais, plusieurs chercheurs ont démontré que les agences ne feraient pas que « collecter de l'information sur des problèmes sociétaux complexes »¹²⁴⁶. Elles seraient également en capacité de donner du sens à ces données et de contrôler les solutions apportées à ces problèmes par leurs connaissances accumulées¹²⁴⁷. Les ressources humaines dont disposerait une agence sont dans ce sens

¹²⁴³ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹²⁴⁴ E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit.

¹²⁴⁵ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit., p. 291. Cette dimension est également mise en lumière par Christopher Hood dans la facette nodale des instruments de politique publique (*The Tools of Government*, op. cit.).

¹²⁴⁶ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 47.

¹²⁴⁷ B. A. Ellison, « A Conceptual Framework for Analyzing Bureaucratic Politics and Autonomy », *The American Review of Public Administration*, 1995, 25, 2, p. 161-182 ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit., p. 64.

jugées essentielles. À ce titre, la littérature existante démontre que la capacité d'action opérationnelle d'une agence est renforcée si son personnel est composé d'individus provenant de professions dotées d'une autorité spécifique et de savoirs particuliers dans un champ d'activités¹²⁴⁸.

Dans ce sens, les leaders de l'EPE ont cherché durant les négociations de la convention Europol à ne pas limiter le rôle de l'agence à la collecte d'informations et ont insisté pour que soient intégrées dans le mandat de l'UDE puis d'Europol les tâches relatives à l'analyse. Leur objectif est de transformer un matériau informationnel brut par le biais de ressources humaines spécifiques, peu disponibles au sein des forces nationales de police. Celles-ci sont encore plus rares dans les autres structures et canaux de coopération policière qui demeurent surtout des plateformes d'échanges d'informations et sont dotées d'un personnel très restreint. Or, en excluant ici les officiers de liaison qui sont financés par les États membres, alors qu'en 1999, 126 personnes travaillent pour Europol, en 2010, ce nombre s'élève à plus de 560¹²⁴⁹. Ces chiffres incluent également le personnel administratif et chargé de la logistique qui est resté globalement stable. Par conséquent, la hausse de ce personnel est liée au recrutement massif par Europol de personnel spécifique en charge de mener le travail opérationnel (1) et stratégique (2) d'Europol.

B. 1. Un recrutement ciblé du personnel d'Europol

Les leaders ont mis en lumière la dimension très clairement opérationnelle d'Europol qui doit soutenir les enquêtes des policiers nationaux. Celle-ci n'est pas limitée à la centralisation d'informations transmises par une diversité de partenaires et aux outils technologiques et techniques matériels et immatériels offerts par l'agence. Cette assistance est également pensée par les leaders d'Europol comme reposant sur le recrutement des meilleurs candidats possibles à deux types de postes : les « spécialistes » (§2) et les « analystes » (§3). Pour autant, cette quête a suscité une forte tension dans la mesure où, pour s'assurer de disposer de la meilleure expertise disponible au niveau national, les leaders de l'agence ont mis en place un *turn-over* impor-

¹²⁴⁸ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.* ; T. M. Moe, « An Assessment of the Positive Theory of « Congressional Dominance » », *art. cit.* ; A. D. Abbott, *The System of Professions*, *op. cit.* ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*

¹²⁴⁹ Voir annexe 2.

tant du personnel. Or, celui-ci est *a priori* contradictoire avec la création d'une loyauté du personnel, identifiée par la littérature comme l'un des mécanismes sous-jacents à l'autonomie réelle d'une agence¹²⁵⁰ (§1).

B.1. §1. Le dilemme entre optimisation des ressources humaines et loyauté

Les leaders d'Europol ont cherché à recruter de très bons spécialistes et analystes issus des rangs nationaux afin d'offrir la meilleure expertise et capacité d'analyse possible aux policiers des États membres. Toutefois, en raison des connaissances rares des analystes et des spécialistes, des tensions ont pu apparaître entre Europol et les États membres. Ces derniers souhaitent en effet conserver ces ressources humaines tandis qu'Europol tend à offrir des conditions salariales plus favorables¹²⁵¹. Cette difficulté a été clairement identifiée par les policiers nationaux : « Il y a certains postes dont Europol est très consommateur, mais pour lesquels les États membres ont très peu de ressources donc à un moment, notamment pour les postes d'analyste, ils peuvent faire des appels à candidature sans avoir les retours suffisants du fait de la rareté de ces ressources qui sont préservées par les États »¹²⁵² ou encore « aucun chef de service n'a envie de perdre ça car on sait très bien que si le salaire est bien plus élevé, même si le travail est moins intéressant, on ne le reverra jamais »¹²⁵³.

La faible disponibilité de cette ressource humaine pourrait *a priori* nous amener à penser que les leaders d'Europol chercheraient à conserver les spécialistes et analystes embauchés. D'ailleurs, le faible taux de *turn-over* du personnel, en particulier des membres les plus qualifiés, est identifié par certains acteurs comme l'un des principaux indicateurs de la cohésion d'une agence¹²⁵⁴. Pourtant, Europol affiche un fonctionnement clairement inverse puisque plus de la moitié de ces postes sont soumis à une rotation fréquente et à des contrats de travail courts,

¹²⁵⁰ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.* ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*

¹²⁵¹ Cette problématique n'existe pas uniquement dans le domaine policier, mais est visible dans l'ensemble des politiques européennes dans la mesure où les salaires offerts par l'UE sont sensiblement plus élevés que dans les États membres, en particulier dans ceux au pouvoir économique le moins élevé.

¹²⁵² Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

¹²⁵³ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

¹²⁵⁴ K. J. Meier, « Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies », *Administration & Society*, 1980, 12, 3, p. 368 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 75.

inférieurs à neuf ans¹²⁵⁵. Cette stratégie des leaders répond à plusieurs objectifs. Premièrement, leur but est d'acquérir les meilleures connaissances techniques possibles, mais surtout les plus actualisées. De la sorte, les leaders pensent que l'agence serait en capacité d'apporter la plus grande valeur ajoutée possible aux services de police des États membres, comme nous l'a expliqué un ancien membre de la direction d'Europol : « On a dû forcer les États membres à accepter des mandats temporaires à Europol, on a dû se battre pour cela, pas mal de policiers qui travaillent à Europol sont contre, mais nous on veut le contact et la professionnalisation, donc il nous faut un renouvellement permanent et pour cela attirer les meilleurs des États membres. La majorité des policiers voulaient un contrat permanent car c'était bien payé »¹²⁵⁶. La quête par les leaders d'Europol de ce savoir a été justifiée également par plusieurs entretiens avec d'autres membres de l'agence :

*[Cette rotation du personnel] oblige à retourner dans une force de police [...] Cela permet de maintenir la connaissance, de reconnecter avec le terrain à un moment, avec les difficultés, avec les changements qui ont pu avoir lieu [...] ça permet de se remettre en cause, de ne pas s'endormir [...] On doit être des professionnels des métiers de police, et pas des professionnels de la coopération. La coopération ne doit être qu'un moyen de servir l'activité opérationnelle de police, ce n'est pas une fin en soi, on ne peut pas à mon sens être un spécialiste de la coopération, on peut maîtriser et avoir des pré-connaissances en matière de coopération mais ce n'est pas une spécialité. Une spécialité c'est l'investigation, l'ordre public, la sécurité générale*¹²⁵⁷.

*Une certaine expertise est nécessaire et cette expertise ne peut pas être acquise en travaillant à Europol qui reste une agence de soutien aux autorités nationales et non une agence policière, mais elle doit venir de l'extérieur. Les postes qui ne sont pas liés spécifiquement à la matière policière sont davantage sujets à avoir cette permanence, et globalement les contrats à durée indéterminée sont de plus en plus nombreux, mais continuent à se traiter au cas par cas puisqu'il faut notamment qu'ils concernent une expertise difficile à obtenir autrement*¹²⁵⁸.

Deuxièmement, ce *turn-over* important vise également à diffuser au sein des services de police la plus-value qu'Europol peut apporter aux enquêtes. En effet, les policiers ayant travaillé pour Europol sont pensés, une fois retournés au sein de leur État d'origine, comme pouvant diffuser leur expérience et leurs connaissances à leurs collègues, leur expliquer le fonctionne-

¹²⁵⁵ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 132.

¹²⁵⁶ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹²⁵⁷ Entretien avec un *Business Manager* du service de renseignement financier d'Europol, novembre 2016.

¹²⁵⁸ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

ment de l'agence. L'idée des leaders est de lever certaines barrières et réticences à cette coopération institutionnalisée en diminuant le flou environnant et en modifiant les perceptions existantes d'Europol. Cette rotation est ainsi présentée par un ancien membre de la direction de l'agence comme une « valeur ajoutée pour l'individu, pour Europol et pour l'organisation dont la personne en question fait partie »¹²⁵⁹.

De ce fait, il est nécessaire de souligner que le personnel d'Europol tend à faire partie d'un microcosme dans la mesure où le processus de sélection s'avère très difficile. Il est fondé à la fois sur des compétences techniques et linguistiques et repose généralement sur une expérience préalable au sein d'un BDL ou dans un service domestique souvent en contact avec Europol dans la réalisation de ses tâches¹²⁶⁰. Ce filtrage favorise la cohésion interne de l'agence dans la mesure où les nouveaux membres disposeraient de l'expertise adéquate et partageraient certaines pratiques et représentations quant à la nécessité de la coopération policière et d'Europol¹²⁶¹. Cette pré-connaissance de l'agence augmente d'autant plus les chances d'un discours très positif effectué une fois le policier de retour dans son État membre puisque celui-ci a fait le choix de travailler à Europol, de passer les diverses épreuves de sélection, alors même que les expériences internationales et européennes ne sont pas systématiquement valorisées du point de vue professionnel dans les années 2000¹²⁶². Ce fonctionnement s'avère en outre conforme aux pratiques policières. Très peu de trajectoires policières professionnelles sont dans ce sens dans les années 2000 purement internationales et les carrières impliquent dans presque tous les cas des « retours »¹²⁶³ des policiers dans leur État d'origine.

Toutefois, l'important *turn-over* du personnel d'Europol concernant les spécialistes et les analystes paraît contradictoire avec la création d'une loyauté, d'un niveau d'engagement élevé du personnel envers l'agence. À cet égard, Martijn Groenleer a démontré que cette loyauté peut

¹²⁵⁹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016. Le « et » souligné vise à restituer l'emphase mise lors de l'entretien.

¹²⁶⁰ Entretien avec un officier de liaison « terrorisme » du BDL français à Europol, novembre 2016.

¹²⁶¹ W. W. Powell et P. DiMaggio (eds.), *The New institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991 ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 25-27 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 51-52 ; 75-76.

¹²⁶² A. Türk, « Quand les policiers succèdent aux diplomates » à la Commission des lois du Sénat, 1998 ; E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 132 ; R. Jeffreys-Jones, « The Idea of a European FBI » dans L. K. Johnson (ed.), *Strategic Intelligence: Counterintelligence and Counterterrorism*, New York, Praeger, 2006, 5, 4, p. 87 ; entretien avec un *Business Manager* du service de renseignement financier d'Europol, novembre 2016 ; entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

¹²⁶³ Entretien avec un *Business Manager* du service de renseignement financier d'Europol, novembre 2016.

être grandement renforcée par l'offre au personnel de contrats permanents et des perspectives d'évolution. Le personnel pourrait alors faire preuve d'une allégeance plus forte envers l'agence plutôt qu'envers leur groupe professionnel ou leur État¹²⁶⁴. Nonobstant, dans le cas d'Europol, la cohésion interne à l'agence est favorisée par la domination de la profession policière, par l'important filtrage et par la forme d'« auto-sélection »¹²⁶⁵ du personnel qui se porte volontaire pour participer à l'agence, en dépit des évolutions de carrière limitées sur un plus long terme.

En outre, les routines et pratiques développées par les leaders au sein de l'agence peuvent également jouer un rôle déterminant dans la constitution de cette cohésion interne¹²⁶⁶. La centralité de cette dimension a été mise en avant par certains membres d'Europol qui ont perçu la volonté des leaders de faire émerger une « culture Europol, en créant une compréhension de tous et en réduisant le stress potentiel. Cela a aidé à créer plus de bénéfices pour le travail. La coopération nécessite des conversations face à face dans un cadre informel pour intégrer tout le monde et créer un esprit de coopération »¹²⁶⁷. Cette « culture Europol »¹²⁶⁸ aurait notamment résulté des formations dédiées au personnel de l'agence¹²⁶⁹ – près de 120 ont par exemple été organisées en 2007 et ont porté sur le travail dans un environnement multiculturel, le processus de traitement des informations au sein d'Europol ou encore la protection des données etc. – ou des événements festifs et conviviaux qui cherchent à créer de bonnes relations de travail, en particulier pour les nouveaux arrivants¹²⁷⁰.

Si l'effacement total de l'identité nationale semble difficile face aux allers-retours des policiers entre l'arène nationale et internationale, l'objectif des leaders est dès lors plutôt de créer une juxtaposition entre les identités. Cette forme de double allégeance vise à concilier les rôles d'une part de membre d'un service national de police et d'autre part de personnel d'une organisation internationale¹²⁷¹. Cette conception est le résultat d'un apprentissage de nouveaux

¹²⁶⁴ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 50.

¹²⁶⁵ *Ibid.*, p. 51.

¹²⁶⁶ *Ibid.*, p. 62- 63 ; 75-79.

¹²⁶⁷ Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

¹²⁶⁸ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », *art. cit.*, p. 43.

¹²⁶⁹ Ces formations sont notamment pensées comme un instrument central de la mise en réseau des agences par C. Hood (*The Tools of Government*, *op. cit.*).

¹²⁷⁰ Ces éléments sont identifiés par M. Groenleer comme pouvant favoriser la cohésion et la loyauté du personnel d'une agence à son égard (*The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 76).

¹²⁷¹ S. E. Zabusky, *Launching Europe*, *op. cit.* ; M. Egeberg, « Organising Institutional Autonomy in a Political Context: Enduring Tensions in the European Commission's Development », *art. cit.* ; J. Trondal, M. Marcussen et F. Veggeland, « Re-discovering International Executive Institutions », *art. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 52.

rôles, préférences, attitudes dans le cadre d'un nouvel environnement du fait d'une logique de justesse¹²⁷². À cet égard, les différents filtrages à l'entrée et les stratégies institutionnelles déployées semblent avoir porté leurs fruits puisque plusieurs acteurs ont témoigné d'une « ambiance de camaraderie parce qu'on est uni par le fait qu'on est tous policier, donc il y a quelque chose qui est commun à nous tous, c'est une atmosphère de coopération loyale [...] Ici, à Europol, la relation avec les civils est bonne, je n'ai jamais remarqué quelqu'un regarder de haut une autre personne parce qu'elle n'est pas policière ou vice-versa »¹²⁷³. Ces extraits d'entretien reflètent une forme de socialisation des membres de l'agence au-delà des leaders, d'une institutionnalisation interne d'Europol qui permet de résoudre le dilemme initial entre rotation du personnel et loyauté.

B.1. §2. L'institutionnalisation graduelle de l'expertise

Les « spécialistes » constituent la première catégorie du personnel d'Europol. Ces acteurs soutiennent les enquêtes policières des services nationaux et sont ainsi « les experts d'une thématique, des gens qui connaissent ce domaine-là »¹²⁷⁴. Plusieurs registres d'expertise peuvent être distingués au sein d'Europol. Premièrement, ces spécialistes peuvent disposer de connaissances sur des techniques d'enquête, que ce soit du point de vue de la police scientifique ou de méthodes plus spécifiques d'intervention. Les rapports annuels d'activités font en particulier apparaître la concentration d'une expertise importante en matière de protection des témoins¹²⁷⁵, de gestion des informateurs¹²⁷⁶, de résolution des kidnappings et prises d'otage¹²⁷⁷ ainsi que de

¹²⁷² M. Egeberg, « Transcending Intergovernmentalism? », art. cit. ; J. Beyers et J. Trondal, « How Nation-States « Hit » Europe », art. cit. ; J. Lewis, « The Janus Face of Bruxelles », art. cit. ; C. M. Radaelli et K. O'Connor, « How Bureaucratic Elites Imagine Europe: Towards Convergence of Governance Beliefs? », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16, 7, p. 971-989.

¹²⁷³ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

¹²⁷⁴ Entretien avec un *Business Manager* du service de renseignement financier d'Europol, novembre 2016.

¹²⁷⁵ À ce titre, Europol a notamment proposé dès 2003 un document recensant les meilleures pratiques, des séminaires de formation (par exemple sur les enjeux psychologiques des témoins protégés et des policiers traitant avec eux en 2001) et programmes de spécialistes.

¹²⁷⁶ Par exemple, Europol a mis en place en 2003 une base de données sur les informateurs qui consiste en une liste noire des informateurs qui essaient de vendre des informations à plusieurs forces de police en même temps, ou encore un manuel sur la gestion des informateurs.

¹²⁷⁷ En 2003, Europol a notamment organisé une réunion d'experts et créé un réseau d'experts pour favoriser les échanges de meilleures pratiques, lister les points de contact nationaux, favoriser les formations et développer des outils techniques. D'ailleurs, dès 2007, Europol s'est vu confier la direction d'EuNAT (*European Network of Advisory Teams*) qui est un « un réseau européen d'équipes consultatives expérimentées en matière de répression, qui sert de mécanisme de coopération internationale immédiate en cas de menace d'enlèvement, de prise d'otages et d'extorsion, lorsqu'une vie est en jeu. Le réseau constitue une plate-forme de partage de bonnes pratiques dans ce domaine spécifique dans toute l'Union européenne et au sein des différents États membres, dans les limites du

livraisons surveillées¹²⁷⁸. L'accumulation et la formalisation de ce savoir visent à aider les policiers en leur apportant des techniques innovantes ou en favorisant la circulation des meilleures pratiques. Par ce biais, les leaders d'Europol cherchent à satisfaire leur ambition qui est de faire de l'agence un centre européen en matière d'expertise policière¹²⁷⁹.

Deuxièmement, les spécialistes d'Europol peuvent offrir une expertise liée à un domaine spécifique de criminalité afin d'aider les policiers nationaux dans leurs enquêtes. Cette connaissance concerne principalement au début des années 2000 la lutte contre le trafic d'êtres humains, notamment la pédopornographie, le faux-monnayage de l'euro, le blanchiment d'argent, la lutte contre le trafic de stupéfiants. Une forme d'évolution s'est toutefois graduellement dessinée puisque, dès 2009, une nouvelle vision du travail d'Europol est adoptée. Au rôle de l'agence comme plateforme des échanges d'informations et source de soutien opérationnel est ajoutée la nécessité qu'elle devienne un centre d'expertise policière¹²⁸⁰. Plusieurs domaines sont au cœur de cette dernière et diffèrent en partie de celles évoquées *supra*. Il s'agit de la lutte contre le terrorisme, contre le faux-monnayage de l'euro, contre la cybercriminalité et en matière de démantèlement des laboratoires de production de drogues synthétiques.

Une forme de systématisation et d'institutionnalisation de l'expertise accumulée par ces spécialistes a été mise en place par les leaders d'Europol. De la sorte, l'objectif est d'affirmer durablement l'identité de l'agence et de faire d'elle un véritable « centre européen d'excellence » comme stipulé dans divers documents stratégiques. En effet, outre la possibilité offerte par Europol aux policiers de poser directement des questions aux spécialistes ou de consulter les divers manuels rédigés pour soutenir les enquêtes¹²⁸¹, est mis en place au sein de l'agence

cadre juridique de chaque État » (https://asw-bundesverband.de/fileadmin/user_upload/KC-Inhalte/LR/Franzoesisch_EuNAT_Strategies_de_prevention_et_d_adaptation.pdf, consulté le 13 mai 2019).

¹²⁷⁸ La livraison surveillée est définie par l'article premier de la Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 comme l'ensemble des « méthodes consistant à permettre le passage par le territoire d'un ou plusieurs pays, de stupéfiants ou de substances psychotropes [...], expédiées illicitement ou suspectées de l'être, au su et sous le contrôle des autorités compétentes desdits pays, en vue d'identifier les personnes impliquées dans la commission des infractions ». Cette technique d'enquête est légalisée en France par la loi du 19 décembre 1991, mais elle a d'abord été intégrée dans la CAS de 1985. Europol a rédigé un manuel sur cette question dès la fin des années 1990.

¹²⁷⁹ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2009, p. 51.

¹²⁸⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹²⁸¹ De nombreux manuels ont été produits par Europol, nous en avons cité certains et pouvons également ajouter par exemple les manuels sur la production de drogues de synthèse, sur la culture illicite de cannabis, sur les pratiques et techniques de police utilisées par les autorités compétentes dans les États membres, sur les modalités d'enquête dans la lutte contre le vol de véhicules, le blanchiment d'argent etc., ou encore les recommandations d'Europol en matière analytique.

un centre de gestion des connaissances au début des années 2000. Ce dernier vise à stocker et recenser les formes peu communes et rares d'expertise relatives aux enquêtes¹²⁸².

En outre, les leaders de l'agence ont cherché à la transformer en un point nodal de l'expertise en la positionnant au centre de plusieurs réseaux formels d'experts¹²⁸³. Cette dynamique s'est grandement renforcée à partir de 2009 puisqu'Europol a initié la création de plateformes Europol pour les experts (EPEs). Les experts ayant accès à ces dernières doivent être accrédités par Europol et peuvent faire partie du personnel de l'agence ou des États membres¹²⁸⁴. Les EPEs sont des plateformes virtuelles créées à des fins collaboratives afin que les experts puissent échanger leurs connaissances et ainsi mutualiser leur savoir, leur documentation et leurs bonnes pratiques – aucune donnée personnelle ne peut cependant être échangée¹²⁸⁵. Alors que les premières EPEs créées portent sur des techniques d'enquête spécifiques¹²⁸⁶, nous pouvons observer une diversification des domaines couverts, accompagnée de la croissance du nombre de leurs utilisateurs¹²⁸⁷.

Enfin, de nombreuses formations ont été organisées dans les locaux d'Europol ou dans les États membres pour diffuser l'expertise acquise par les membres de l'agence, que ce soit

¹²⁸² C'est par exemple le cas du registre central des tatouages pour identifier de potentiels membres d'organisation criminelle, du registre de techniques d'enquête ou de travail comme les techniques de négociation, des directoires de compétences dans la lutte contre le terrorisme, ou encore des listes de traducteurs et interprètes de langues rares (comme les dialectes des Sinté, du Fujian ou des Tatars de Crimée).

¹²⁸³ Europol est par exemple en charge de la fonction de secrétariat du réseau international CARIN (*Camden Asset Recovery Inter-Agency Network*) sur le traçage, le gel et la confiscation d'avoirs, ou organise régulièrement des réunions d'experts en matière d'analyse scientifique de fraude à la carte bleue, de cybercriminalité.

¹²⁸⁴ Certaines plateformes peuvent accueillir des experts hors services de police. Par exemple, à la fin d'une conférence portant sur la protection des données dans l'ELSJ, un officier de protection des données d'Europol nous avait proposé de rejoindre une EPEs spécialisée dans cet enjeu.

¹²⁸⁵ Les EPEs mettent à la disposition des experts une forme de bibliothèque virtuelle, un forum pour poser et répondre aux questions, un blog pour que les experts puissent informer leur communauté d'événements et d'informations, un calendrier et une forme de base de connaissances pouvant être enrichie par les utilisateurs de l'EPEs (<https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/europol-platform-for-experts>).

¹²⁸⁶ En 2009, il s'agit de la gestion des informateurs, de la surveillance transfrontalière, des livraisons surveillées et de la protection des témoins (rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2009, p. 14). Cependant, ces différentes EPEs ont été progressivement intégrées à une plateforme plus large intitulée « *Special tactics* » et intégrant également d'autres structures, à l'instar du réseau européen d'équipes conseillères en matière de kidnapping, prise d'otage et d'extorsion, ou du groupe de travail d'Europol sur les homicides.

¹²⁸⁷ Dès 2011, 25 EPEs ont été créées et plus de 2000 utilisateurs sont recensés, chiffre passant en 2013 à 33 EPEs pour plus de 4500 experts et portant à la fois sur des modalités particulières de coopération, à l'instar de l'EPEs relative à la mise en œuvre de Prüm ou celle créée pour traiter des centres de coopération policière et douanière, mais aussi sur des formes spécifiques de criminalité, à l'instar de la criminalité environnementale, de l'exploitation sexuelle des enfants, de la corruption, de la criminalité financière etc.

sur des formes de criminalité ou sur des techniques spécifiques¹²⁸⁸. L'intensification des formations policières au niveau européen correspond aux transformations progressives des formations au sein des États membres et à la place de plus en plus importante accordée au savoir académique¹²⁸⁹. Ces formations dans le cas d'Europol peuvent être réalisées dans une optique opérationnelle ou davantage stratégique. Organisées initialement ponctuellement, plusieurs d'entre elles ont fait l'objet d'une institutionnalisation en réponse à la forte demande des services de police nationaux. Il s'agit en particulier des formations sur la lutte contre les sites de production illégaux de drogues synthétiques, sur la lutte contre la pédopornographie sur Internet, contre la cybercriminalité, sur la réalisation d'ECE.

À ce titre, Europol a même proposé à partir de 2008 des formations de formateurs pour répondre à la demande. Cette modalité explique d'ailleurs le chiffre *a priori* bas du nombre d'heures de formation et de destinataires de ces formations – par exemple, en 2012, il s'agit de 504 heures de formation opérationnelle à destination de 184 étudiants¹²⁹⁰. En outre, il est nécessaire de rappeler qu'Europol n'est pas l'agence européenne en charge de la formation des services de police. Cette mission incombe au CEPOL dont l'objectif de formation est plus large que celui d'Europol puisqu'il traite de toutes les dimensions du *policing* quand ce dernier doit se concentrer sur les formes graves et internationales de criminalité et offre des formations basées sur sa propre expertise¹²⁹¹. Le CEPOL a formé pour la même année plus de 6000 participants et offert plus d'une centaine de cours, séminaires et conférences¹²⁹². Europol a dès lors approfondi son travail avec le CEPOL pour dispenser des formations sur des formes particulières de criminalité – drogues synthétiques, homicides, explosifs –, sur des techniques d'enquête – ECE, protection des témoins – ainsi que sur le fonctionnement plus général de la coopération européenne – cycles politiques, Europol.

¹²⁸⁸ Par exemple, sur le faux-monnayage de l'euro en 2001, sur la fraude à la carte bancaire, le blanchiment d'argent, ou sur l'utilisation à des fins criminelles des armes et substances chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires en 2004.

¹²⁸⁹ Voir par exemple, S. B. Fekjær, « Police Students' Social Background, Attitudes and Career Plans », *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 2014, 37, 3, p. 467-483.

¹²⁹⁰ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2012, p. 20.

¹²⁹¹ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 101-102.

¹²⁹² Rapport annuel d'activités du Cepol pour l'année 2012.

B.1. §3. Le renforcement de la capacité d'analyse opérationnelle d'Europol

La deuxième catégorie de personnel recruté par Europol est les « analystes ». Ces derniers produisent des rapports d'analyse opérationnelle ou stratégique à partir des informations à leur disposition grâce à leur formation spécifique. Combiné au rôle de plateforme des échanges d'informations expliqué précédemment et aux solutions technologiques proposées, ce travail d'analyse est pensé par les leaders d'Europol comme une source de plus-value par rapport aux autres canaux de coopération. En comparaison, Interpol joue essentiellement un rôle de plateforme pour échanger les informations, différence mise en avant par un ancien membre de la direction d'Europol pour souligner la juridiction¹²⁹³ de l'agence : « Interpol est un secrétariat où vous n'avez pas les analystes »¹²⁹⁴. En outre, Europol a été perçu par les policiers nationaux comme distinct des services de police qui ne disposent pas de toutes les informations, ni de ressources identiques : « C'est un travail que nos analystes criminels seraient capables de faire, mais on n'en a pas beaucoup et qu'ils [les analystes d'Europol] vont faire avec en plus la dimension internationale »¹²⁹⁵.

Plus d'une centaine d'analystes sont présents au sein d'Europol et ce dès la deuxième moitié des années 2000. Si la large majorité d'entre eux est issue des services de police, certains peuvent néanmoins être des civils, formés à l'université, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 2 et comme cela a été confirmé par un entretien avec un *business manager* français au sein d'Europol :

*Chez nous, ce sont des gendarmes ou des policiers qui choisissent de se spécialiser. C'est ce qui crée d'ailleurs cette petite différence, c'est que nous on a des gens qui postulent qui ont fait trois ou quatre ans d'expérience de police ou de gendarmerie et qui après ont fait des formations et sont devenus analystes, alors qu'on voit dans certains pays que ce sont des gens très jeunes qui arrivent parce qu'ils sont sortis de la fac, ils ont passé un concours et voilà ils sont analystes. Ce sont notamment les pays de l'Est, beaucoup de pays qui ont peut-être une influence américaine plus grande et qui ont formé directement, qui ont investi plus sur l'analyse que nous l'avons fait nous en France*¹²⁹⁶.

Les analystes représentent une ressource humaine précieuse pour le travail de police et peu disponible au niveau national en raison des investissements que leur formation représente :

¹²⁹³ A. D. Abbott, *The System of Professions*, op. cit

¹²⁹⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

¹²⁹⁵ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

¹²⁹⁶ Entretien avec un *Business Manager* du service de renseignement financier d'Europol, novembre 2016.

C'est une denrée rare dans les polices nationales car former des analystes est très long et très coûteux, on en forme cinq, on a deux bons. Et, en plus, dans un grand nombre d'États membres – sauf dans les pays scandinaves, baltes etc. – il y a peu de policiers linguistes, donc quand vous allez dans un État normal un policier qui est d'un rang suffisant pour représenter quelque chose, qui est un très bon analyste criminel, qui parle deux langues, c'est sans doute le meilleur des enquêteurs¹²⁹⁷.

Outre leurs tâches d'analyse stratégique que nous étudions dans la suite de la sous-section, les analystes d'Europol sont en charge d'un travail d'analyse opérationnelle. Ce dernier vise à créer des liens entre les informations venant des différents États membres et éventuellement des sources externes afin d'apporter des éléments nouveaux et inédits aux enquêteurs. Ce croisement des informations a pour objet le tissage d'une « toile d'araignée »¹²⁹⁸. L'objectif est de la sorte de dégager de nouvelles orientations, pistes d'enquête, d'apporter des informations supplémentaires sur les suspects, leurs activités, leur localisation, leur mode d'action afin de permettre d'identifier les personnes impliquées et d'obtenir leur condamnation. Plusieurs exemples concrets de cette capacité d'analyse opérationnelle d'Europol peuvent être tirés des rapports annuels d'activités dès le début des années 2000. C'est le cas de la participation de l'agence à l'opération SKIM 2000. Initiée par la police néerlandaise pour lutter contre la pornographie infantile, un analyste d'Europol y a été chargé de cartographier les relations internationales existant entre différents réseaux.

Dès la fin des années 2000, la place de ce travail d'analyse opérationnelle a été renforcée dans l'identité d'Europol et présentée par les leaders de l'agence comme la « pierre angulaire de toutes les activités modernes de répression fondées sur le renseignement [...] essentielle à toutes les activités d'Europol »¹²⁹⁹. Trois dimensions principales de l'analyse effectuée par Europol sont précisées : la « centralisation et la gestion des informations » ; le développement de « solutions personnalisées de fouille de textes » ; la création de « capacités analytiques offertes par un large éventail d'outils d'analyse »¹³⁰⁰. Ces différents éléments ont alors été traduits concrètement par le renforcement des instruments en place. Par exemple, le projet OASIS a été mis en œuvre dès 2008. Son but est d'améliorer les capacités d'analyse d'Europol en mêlant des technologies issues du monde privé avec celles du milieu policier, permettant de diminuer de

¹²⁹⁷ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

¹²⁹⁸ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

¹²⁹⁹ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2011, p. 14.

¹³⁰⁰ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2010, p. 15.

90% le temps de recherche¹³⁰¹. Un instrument particulièrement intéressant à ce titre est également la mise en place d'un centre opérationnel de haute sécurité fonctionnant 24 heures sur 24 heures et sept jours sur sept depuis 2010. Ce centre, composé d'une trentaine d'analystes et de spécialistes, permet de recouper rapidement l'ensemble des informations, de déterminer la possibilité de rentrer des données à caractère personnel dans les différents instruments d'Europol, de fournir des analyses opérationnelles, de faciliter les échanges d'informations avec les organisations et les États tiers et d'aider au maintien de l'ordre lors des manifestations de grande ampleur. L'objectif est de fournir un soutien permanent aux services de police des États membres afin de leur garantir un traitement continu de leurs informations et d'éviter tout ralentissement de leurs enquêtes¹³⁰². En 2016, ce centre a été grandement modernisé afin qu'il soit en mesure de soutenir plus activement les journées d'action commune et les opérations transfrontalières, notamment par le biais de moyens techniques de communication – vidéo-conférence, outils audio-visuels interactifs – et des stations de travail mieux équipées¹³⁰³. Une facette additionnelle témoignant du renforcement de l'analyse opérationnelle d'Europol dès la fin des années 2000 est enfin la diversification des formations destinées aux policiers nationaux dans ce domaine. Europol est en effet en mesure de proposer des formations à l'analyse des réseaux sociaux, à l'analyse opérationnelle intégrée, à l'analyse financière ou encore aux AWF.

B. 2. L'affirmation de l'analyse stratégique

Si les modalités d'expertise et d'analyse observées *supra* ont des finalités principalement opérationnelles, afin de soutenir les enquêtes, les analystes recrutés peuvent également réaliser un travail stratégique. Ce dernier est fondé sur des données à caractère non personnel et ne vise pas à soutenir des enquêtes précises, comme précisé dans l'encadré 1.1 de cette thèse. Alors que l'analyse opérationnelle a pour but d'assister des enquêtes précises, l'analyse stratégique se situe à un degré d'abstraction plus élevé. Elle cherche à moins à contrôler les solutions apportées à des problèmes opérationnels par leurs connaissances accumulées, mais plutôt à mettre en lumière les grandes tendances de la criminalité, qu'elle soit destinée aux policiers ou aux professionnels de la politique. En dépit de ces différences opérationnel/stratégique, la capacité

¹³⁰¹ D'ailleurs, ce projet a reçu en 2008 le prix pour le service professionnel de l'*Association for Law Enforcement Intelligence Analysts*.

¹³⁰² Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2010, p. 9.

¹³⁰³ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2016, p. 64.

de résolution des problèmes d'Europol est également placée par les leaders au fondement de cet ensemble d'activités de l'agence. Tout comme la facette opérationnelle, cette analyse stratégique vise à donner du sens à aux informations collectées¹³⁰⁴. Nous étudions dans un premier temps l'accent mis sur cette modalité stratégique par les leaders (§1), au fondement des différentes priorités identifiées par ce groupe d'acteurs (§2). Nous nous attardons dans un dernier temps sur la lutte contre la cybercriminalité. Cette dernière est mobilisée ici comme un exemple intéressant en raison de la mobilisation importante des leaders d'Europol sur cette forme de criminalité qui n'a suscité des préoccupations que récemment. L'attention portée à cette dynamique nous permet dans ce sens d'étudier comment les leaders cherchent à construire une juridiction de l'agence sur cette question et à la placer au cœur de sa légitimation (§3).

B.2. §1. Des modalités et finalités variées d'analyse stratégique

Les leaders d'Europol ont grandement insisté sur la fonction d'analyse stratégique attribuée à l'agence par la convention. Ils en ont ainsi fait un élément fort de la construction de son identité dans la mesure où ce travail est fondé sur la collecte par l'agence d'informations de l'ensemble des États membres – et d'un certain nombre d'acteurs tiers. Par cet accès spécifique et unique, les leaders d'Europol ont donc voulu présenter un travail qui ne peut être entrepris par les services de police nationaux, mais qui influence grandement leur travail opérationnel quotidien. Deux types d'analyse stratégique peuvent être identifiés. Premièrement, certains rapports portent sur des formes de criminalité ou des groupes criminels précis, afin d'identifier les mécanismes à l'œuvre, leurs modèles d'action et de fonctionnement, les changements et développements récents pour lutter quotidiennement plus efficacement contre les éléments identifiés. C'est le cas notamment des bulletins de renseignement sur l'immigration illégale ou la traite d'êtres humains dès 1999 ; des digests sur le terrorisme à partir d'informations en libre accès ; ou bien des rapports stratégiques sur les groupes criminels albanais-yougoslaves dès 1997 ou chinois dès 2000.

Deuxièmement, une facette plus large et générale du travail d'analyse stratégique d'Europol doit être évoquée, visant à déterminer la nature et la portée des menaces. Cette analyse stratégique joue, selon un policier français interrogé, un « rôle déterminant sur la façon dont on

¹³⁰⁴ B. A. Ellison, « A Conceptual Framework for Analyzing Bureaucratic Politics and Autonomy », art. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit., p. 64.

va travailler ensuite sur les phénomènes criminels. C'est plus que de l'alerte c'est de l'impulsion et on détermine en plus les priorités, les *focal points* et les AWF sont focalisés sur ces priorités et alors on va faire disparaître des capacités d'analyse car ce n'est pas une priorité criminelle. C'est un enjeu majeur »¹³⁰⁵. Ce type d'analyse joue cependant un rôle plus hybride que les produits précédents. D'une part, il vise à soutenir le travail opérationnel des enquêteurs en leur donnant des orientations. D'autre part, ces rapports sont également à destination des décideurs politiques et occupent, selon un ancien membre de la direction d'Europol, une fonction « de conseil, d'orientation du secteur JAI au niveau de l'UE sur les grands phénomènes de criminalité et pour renforcer aussi les choix à opérer »¹³⁰⁶.

Pour autant, cette fonction d'analyse stratégique n'est pas entièrement dévolue à Europol dans les années 1990. L'UDE ne participe pas aux premiers rapports de situation sur la criminalité organisée (OCRS – *Organised Crime Report Situations*) au niveau de l'UE, réalisés par les présidences de l'UE. Néanmoins, les critiques se sont multipliées sur les faiblesses et insuffisances de ces rapports, fondés uniquement sur des contributions nationales sans cadre méthodologique clair ou harmonieux. Les membres de l'UDE sont impliqués dans la rédaction de ces rapports à partir de 1995. Toutefois, ils ne disposent toujours pas d'un monopole sur cette question puisqu'ils doivent travailler aux côtés d'autres acteurs, tels que les États membres et le groupe de travail pluridisciplinaire sur la criminalité organisée¹³⁰⁷. De plus, la mission de l'UDE est limitée à une « fonction éditoriale et de soutien »¹³⁰⁸, devant permettre de résoudre les difficultés méthodologiques. En dépit de ses capacités d'action initialement limitée, les leaders de l'UDE sont parvenus à modeler ces rapports pour leur donner une dimension plus analytique et plus proactive, dépassant la simple description de la criminalité¹³⁰⁹.

L'adoption de ces nouvelles pratiques proactives, voire de ce nouveau paradigme policier, n'est pas propre à Europol et se retrouve également dans plusieurs forces de police contemporaines. C'est le cas notamment des Pays-Bas, de la Belgique ou du Royaume-Uni au début des

¹³⁰⁵ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

¹³⁰⁶ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹³⁰⁷ H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit., p. 361-363.

¹³⁰⁸ *Ibid.*, p. 363.

¹³⁰⁹ *Ibid.*

années 2000 qui ont porté ce modèle de *policing* au niveau européen¹³¹⁰, comme confirmé par l'entretien suivant : « Vous pouvez avoir une opposition Nord/Sud parce que pour nous, les pays latins, l'exercice de la police judiciaire c'est l'exercice de la répression pénale, alors que pour les pays anglo-saxons c'est aussi de la prévention »¹³¹¹. Cette mutation d'Europol s'avère donc conforme aux transformations progressives du travail de police, en particulier de certains États membres qui intègrent de plus en plus cette dimension. Un travail proactif suppose une dimension d'anticipation des actes criminels et plus uniquement un travail réactif de description d'un acte criminel déjà commis. Par conséquent, les analyses proactives visent à modifier la temporalité considérée au cœur des analyses. Pour autant, une action proactive se distingue également de la prévention dans la mesure où la proactivité est fondée sur la collecte d'informations et leur analyse par des algorithmes, des logiciels informatiques afin d'établir des profils, des comportements, des groupes « à risque ». Cette mutation fait écho avec nos observations précédentes sur le recours croissant aux outils informatiques et technologiques des policiers. En effet, l'analyse proactive vise à pouvoir réguler et surveiller grâce aux différentes technologies permettant de traiter des masses d'information et de moins s'intéresser à des cas individuels qu'à des profils et catégories plus globaux¹³¹². L'intervention policière peut alors être fondée sur ces informations et analyses, s'inscrivant pleinement dans le modèle de « *intelligence-led policing* » (ILP)¹³¹³.

Cette orientation d'Europol semble avoir été perçue comme légitime dans la mesure où dès 2002 l'agence s'est vue confier l'entière préparation et rédaction des OCS. Ce travail

¹³¹⁰ H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit., p. 365 ; A. Scherrer, J. Jeandesboz et P.-E. Guittet, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », rapport PE 462.423 au comité Libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen, 2014, p. 42.

¹³¹¹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

¹³¹² D. Bigo, « Du panoptisme au ban-optisme. Les micros logiques du contrôle dans la mondialisation » dans P.-A. Chardel et G. Rockhill (eds.), *Technologies de contrôle dans la mondialisation, enjeux politiques, éthiques et esthétiques*, Paris, Éditions Kimé, 2009, p. 70.

¹³¹³ F. Lemieux et N. Gerspacher, « A Market-Oriented Explanation of the Expansion of the Role of Europol », art. cit., p. 68. L'ILP est difficilement traduisible en français par l'idée d'une fonction de police guidée par l'information qui suppose que les actions de police sont réalisées à partir des informations collectées et de leurs analyses qui déterminent ensuite les actions recommandées et les orientations à suivre d'un point de vue stratégique, mais aussi opérationnel. Les activités de police se fondent sur les informations et non sur les patrouilles de rue (T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Cullompton, Willan Publishing, 2003, p. 342-350). L'ILP est allé ainsi de plus en plus de pair avec un travail plus proactif de la police, un basculement d'un policier réagissant aux événements qui se sont déjà produits vers la volonté d'anticiper toute infraction ou tout crime en rassemblant suffisamment d'information sur un potentiel suspect. Soit une translation de défense de la sécurité publique (*cura promovendi salutem*) vers de plus en plus de prévention des risques futurs (*cura advertendi mala futura*) (J. Sheptycki, « High Policing in the Security Control Society », *Policing*, 2007, 1, 1, p. 70-79).

d'analyse stratégique a été progressivement affiné par les leaders d'Europol qui ont, à partir de 2006, remplacé les OCS par les évaluations de la menace en matière de criminalité organisée d'Europol (OCTA – *Organised Crime Threat Assessments*). Les OCTA tendent à dégager les priorités stratégiques et les domaines dans lesquels les États membres et les agences de l'UE sont chargés de collecter des informations. L'objectif est qu'Europol puisse fournir des analyses pour améliorer les connaissances et identifier les acteurs clés afin de soutenir les enquêtes nationales¹³¹⁴. Pour ce faire, les OCTA, à partir d'une méthodologie clarifiée¹³¹⁵ et d'un ensemble de données¹³¹⁶, sont réalisées dans un esprit encore davantage proactif pour fournir « une évaluation qualitative de ce phénomène complexe et à plusieurs facettes », un « document tourné vers l'avenir »¹³¹⁷. Ainsi, les OCTA identifient plus nettement les groupes criminels définis comme majeurs, les formes prioritaires de criminalité et des schémas régionaux, mais aussi les ressources et facteurs favorables à leur développement.

Les OCTA sont devenus en 2009 les SOCTA (*Serious and Organised Crime Threat Assessments*). Cette mutation reflète l'élargissement du mandat de l'agence par la décision Europol de 2009 plus seulement à la criminalité organisée mais aux formes graves de criminalité, point sur lequel nous revenons davantage en détails dans le chapitre 5. En outre, deux nouveaux éléments ont été intégrés au sein des SOCTA, renforçant le travail d'ILP déjà existant. Il s'agit de la mise en place d'un « scannage horizontal » pour mieux définir les menaces futures et de l'analyse des effets des différentes formes de criminalité sur la société et les facteurs facilitant l'essor de la criminalité afin d'améliorer le travail de priorisation. En outre, de manière plus générale, la méthodologie des SOCTA est présentée comme résolvant les problèmes de biais, de confusion potentielle entre les faits et les opinions et à renforcer la collecte et l'analyse des données, notamment par une plus grande implication d'autres secteurs¹³¹⁸.

En plus des SOCTA, Europol est pleinement responsable depuis 2007 des rapports annuels stratégiques sur la question du terrorisme, appelés les TE-SAT (*EU Terrorism Situation and Trend Report*). Alors que ces rapports existent depuis 2001, ils sont initialement produits

¹³¹⁴ Rapport de l'*European Union Committee* de la *House of Lords*, « Memorandum by Europol », 2008.

¹³¹⁵ H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit.

¹³¹⁶ Les OCTA sont établis à partir des contributions nationales, des rapports d'analyse existant au sein des États membres, des données issues des fichiers d'analyse d'Europol et de son système d'information ou encore en provenance des partenaires stratégiques et opérationnels d'Europol ou du secteur privé (OCTA 2006, p. 4).

¹³¹⁷ OCTA 2006, p. 4.

¹³¹⁸ Note du secrétariat général du Conseil aux délégations, « Serious and Organised Crime Threat Assessments (SOCTA) – Methodology », document 12159/12 du 4 juillet 2012.

par le groupe de travail sur le terrorisme au Parlement européen. Le monopole exercé par Europol doit alors être compris à la lumière de la clarification de son travail d'analyse stratégique que nous venons d'expliquer. De même que les SOCTA, les TE-SAT ont été présentés comme devant soutenir le processus décisionnel par la description et par leur dimension proactive permettant d'établir des tendances et des risques potentiels¹³¹⁹. Ces différents outils sont alors au cœur du processus d'identification des priorités d'Europol.

B.2. §2. La rationalisation du mandat d'Europol

En conformité avec le pragmatisme¹³²⁰ des leaders et des membres de l'élite programmatique au sein du conseil d'administration, des formes de criminalité prioritaires ont été identifiées dans le mandat de l'agence. L'analyse de celles-ci s'avère centrale dans notre volonté de compréhension de la quête d'autonomie réelle de l'agence par les leaders. Les bases légales des agences définissent rarement leurs priorités¹³²¹ et la capacité d'une agence à définir ses priorités constitue l'un des indicateurs de son autonomie *de facto* puisque les priorités d'une agence jouent un rôle central dans la constitution de sa juridiction et de sa légitimité¹³²². La marge de manœuvre des leaders dans ce sens dépend de l'autonomie managériale dont ils disposent par rapport au conseil d'administration¹³²³. Nous avons à ce titre observé dans la section précédente la nécessaire approbation du processus interne par le conseil d'administration, tandis que les représentants nationaux interviennent à différents moments lors de l'élaboration de ces priorités.

Nous postulons que la sélection de ces dernières est complexe dans la mesure où ce processus doit répondre à des impératifs contradictoires. D'une part, il paraît peu probable que les priorités d'Europol soient complètement distinctes de celles des professionnels de la politique. Nous avons déjà observé cette connexion lors de l'expansion du mandat de l'UDE. En répondant aux priorités politiques, elles-mêmes déterminées par la pression de l'opinion publique, les leaders de l'UDE ont été en capacité d'obtenir des capacités d'action supplémentaires, à l'instar de la traite d'êtres humains. En revanche, cette politisation a également pu être pensée

¹³¹⁹ TE-SAT 2007, p. 8-12.

¹³²⁰ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 145.

¹³²¹ J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 34.

¹³²² M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 73 ; p. 79-80.

¹³²³ E. E. M. Busuioc, *The Accountability of European Agencies*, op. cit., p. 41.

comme une contrainte par ces acteurs dans la mesure où l'UDE a dû traiter de formes de criminalité dont l'intérêt était perçu comme limité et à même de questionner sa légitimité. Cela a été le cas notamment du trafic de matières radioactives et nucléaires. D'autre part, les leaders d'Europol doivent également tenir compte des priorités identifiées par les policiers nationaux. Celles-ci peuvent s'avérer divergentes de celles des professionnels de la politique, soumis à une temporalité plus courte et à des pressions électorales. La quasi-absence d'échange d'informations de la part des policiers nationaux en matière de lutte contre le trafic de matières radioactives et nucléaires reflète bien cette dissonance. Ce rattachement des priorités d'Europol à celles des policiers nationaux semble nécessaire dans la mesure où l'agence est déjà considérée comme une construction politique par la majorité des policiers nationaux et que cette représentation sociale est à même de diminuer son autonomie réelle. Outre ces distinctions entre les arènes techniques et politiques, chaque État membre tend à penser des priorités différentes dans la lutte contre la criminalité, en fonction d'éléments historiques, géographiques, politiques etc. Les leaders d'Europol sont donc confrontés à un arbitrage délicat dans la sélection des priorités afin de trouver un juste équilibre entre ces composantes pour construire sa propre identité et légitimité et ainsi consolider l'autonomie réelle de l'agence.

Il est dès lors intéressant de noter une stabilisation des priorités d'Europol dès la vision de Paris en 2000 et au fil des programmes de travail successifs de l'agence produits dans les années 2000 – si ce n'est pour la cybercriminalité qui apparaît plus tardivement. En effet, si des variations ont été perceptibles dans l'ordonnancement interne de ces formes de criminalité, il n'en demeure pas moins que l'identité d'Europol a été constituée autour des domaines suivants : le trafic de drogues ; la « criminalité contre les personnes » ; le faux-monnayage et la criminalité financière ; le terrorisme. Nous tâchons dès lors de comprendre pourquoi.

De prime abord, la centralité de la lutte contre le trafic de stupéfiants s'entend par la construction de l'identité d'Europol autour de cette forme de criminalité dès sa problématisation. Nous avons ainsi observé dans le chapitre 1 la centralité du trafic de drogues sur l'agenda politique puisque celui-ci a été l'objet d'une très forte condamnation par les premières politiques internationales et les premières formes de coopération policière européenne¹³²⁴. D'ailleurs, le mandat de l'UERS devait initialement être limité à cette forme de criminalité, suscitant

¹³²⁴ M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, *op. cit.* ; N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », *art. cit.* ; J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, *op. cit.*

un degré de controverse moindre, en raison du consensus international existant quant à sa nécessaire répression. Ce cadre cognitif est resté très prégnant et est traduit par la forte préoccupation de l'opinion publique, menant les professionnels de la politique à devoir répondre à cette question¹³²⁵. Cette prépondérance transparaît dans les plans d'action antidrogues de l'Union européenne pour la période 2000-2004¹³²⁶ et le plan d'action pour 2005-2008¹³²⁷ de la stratégie 2005-2012¹³²⁸ qui décrivent le travail d'Europol comme essentiel dans plusieurs dimensions, que ce soit du point de vue opérationnel, mais aussi stratégique. De manière intéressante, une très forte convergence entre les arènes politiques et techniques apparaît sur cette question, comme en atteste un membre du département « Criminalité grave et organisée » de la direction des opérations d'Europol : « Vous ne pouvez pas ignorer la pertinence du trafic de drogues, il est encore le plus grand marché criminel en Europe, plus de gens meurent des drogues que du terrorisme, plus d'argent est fait à partir des drogues qu'à partir de toute autre forme de trafic, cela a plus d'impact sur nos sociétés en termes de conséquences sur la jeunesse, la santé etc. »¹³²⁹.

La lutte contre le trafic de stupéfiants apparaît de manière constante comme la première priorité d'Europol dans les années 2000. À cette fin, les leaders de l'agence ont proposé une pluralité d'outils opérationnels dans ce domaine afin de collecter et d'analyser les informations, à l'instar de bases de données¹³³⁰ ou de « catalogues »¹³³¹. Europol offre également de nombreux produits stratégiques, comme les rapports de situation en matière de production et de trafic de drogues dès 2000, des bulletins de situation, de rapports sur les liens entre trafic de drogues et terrorisme ou consacrés à des drogues particulières – opium, GHB, kétamine etc.

¹³²⁵ M. Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, *op. cit.* ; N. Gerspacher, « The History of International Police Cooperation », *art. cit.* ; J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, *op. cit.*

¹³²⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'Action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (2000 – 2004), COM (1999) 239 final du 26 mai 1999.

¹³²⁷ Plan d'action drogue de l'Union européenne (2005-2008), JO C 168 du 8 juillet 2005, p. 1-19.

¹³²⁸ Note du Conseil du 22 novembre 2004 sur la stratégie antidrogue de l'Union européenne (2005-2012), document 15074/04.

¹³²⁹ Entretien avec un membre du département « Criminalité grave et organisée » de la direction des opérations d'Europol, juillet 2017.

¹³³⁰ Par exemple, Europol offre depuis 2002 un système de comparaison des laboratoires illicites regroupant des photographies et informations sur les sites de production afin d'identifier de possibles liens entre les équipements, matériels et produits chimiques trouvés dans les laboratoires démantelés.

¹³³¹ Europol a dans ce sens notamment développé des systèmes d'expertise par le biais de « catalogues » sur l'ecstasy et la cocaïne. En permettant le stockage d'information, de photographies, de données scientifiques, leur objectif est d'identifier des liens entre les saisies de comprimés d'ecstasy et de cocaïne grâce aux particularités des produits afin de résoudre des enquêtes ou d'en lancer de nouvelles.

Ce dernier point nous amène à souligner qu'en dépit d'une forte convergence sur la nécessité de combattre le trafic de drogues, d'importantes différences entre les États membres sont observables dans les années 2000 sur le type de drogues prioritaire – cannabis, héroïne, cocaïne, drogues de synthèse etc. Au fil des années 2000, une montée en puissance de la place accordée aux drogues synthétiques est visible au sein d'Europol. Celle-ci est reflétée notamment par le développement de connaissances spécifiques, grandement mises en valeur par les membres d'Europol selon lesquels il existerait « de très bons experts des drogues synthétiques, des formateurs, opérant comme réseau d'experts »¹³³², élément confirmé par un ancien membre de la direction :

Nous avons par exemple des experts concernant les drogues synthétiques qui étaient nouvelles, comment elles étaient produites [...] et comment trouver les laboratoires. Par exemple, les Français pensaient qu'il y avait un laboratoire de LSD dans la région de Lille, comment le trouver ? Les experts disaient « il faut beaucoup d'électricité, pouvoir se débarrasser des produits donc il faut regarder dans les canalisations » et de la sorte vous pouviez obtenir une image de l'endroit où chercher.¹³³³

D'ailleurs, dès 2002, est proposée la création au sein d'Europol d'une unité commune sur les précurseurs chimiques nécessaires à la production de ces drogues. Ce choix est justifié par les membres d'Europol par la nouveauté de ce domaine. L'agence pourrait à ce titre davantage apporter une valeur ajoutée par rapport aux autres formes de crime où une plus grande expertise existe au sein des forces nationales de police : « C'est assez cohérent par rapport aux préoccupations, c'est un phénomène émergent, c'est intéressant de chercher sur ça [...] c'est peut-être plus simple pour eux d'aller sur des choses qui sont nouvelles [...] On pourrait se demander s'il n'est pas plus utile qu'Europol avec ses moyens très particuliers se mette sur les tendances de pointe et d'avenir »¹³³⁴. Cet arbitrage témoigne dès lors de la volonté des leaders de faire en sorte qu'Europol soit en capacité d'apporter une expertise unique et soit le seul en mesure de résoudre certains problèmes rencontrés par les acteurs nationaux. En développant des outils conformes aux pratiques et aux représentations sociales de ces derniers, cette spécialisation sur les drogues synthétiques s'inscrit de ce fait dans la quête de légitimation de l'agence.

¹³³² Entretien avec un membre du département « Criminalité grave et organisée » de la direction des opérations d'Europol, juillet 2017.

¹³³³ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

¹³³⁴ Entretien avec un *Business Manager* du service de renseignement financier d'Europol, novembre 2016.

Deuxièmement, la lutte contre la criminalité contre les personnes a également été très rapidement intégrée dans le mandat de l'UDE. Celle-ci regroupe plusieurs formes de crime différentes, souvent pensées de manière interconnectée¹³³⁵. Il s'agit premièrement de la lutte contre la facilitation de l'immigration irrégulière. Cette concentration sur la question migratoire est corrélée à la conception même d'Europol dans une optique de mesures compensatoires à la liberté de circulation des êtres humains¹³³⁶. Elle transparaît dans les différents rapports stratégiques d'Europol, tendant à associer certaines formes de criminalité à des groupes ethniques spécifiques. Si ce travail correspond aux représentations partagées des agents de police, il est conforme également aux politiques migratoires plus restrictives mises en place durant cette période dans les États membres et au niveau de l'UE¹³³⁷. Les leaders d'Europol ont dès lors grandement cherché à multiplier les produits offerts par l'agence du point de vue stratégique – bulletins de renseignement sur l'immigration irrégulière, rapports de situation, évaluations communes avec Frontex – et opérationnels – en produisant une analyse opérationnelle, concentrée notamment dans les différents AWF consacrés et en envoyant des officiers de liaison sur les lieux d'enquête¹³³⁸.

La criminalité contre les personnes intègre également la traite d'êtres humains. C'est le cas en particulier de l'exploitation à des fins sexuelles et, dans une moindre mesure, du travail clandestin, pour lesquelles Europol a notamment rédigé des rapports annuels de situation générale et bulletins trimestriels d'information. Dans ce domaine également, la lutte contre la pédopornographie a été l'objet d'une attention particulière. Déjà l'UDE a été très sollicitée autour des enjeux de pédopornographie et d'abus de mineurs dans les années 1990 du fait d'un activisme plus global du point de vue européen et international et en raison de la pression exercée

¹³³⁵ Cette association apparaît dans les rapports d'Europol, mais aussi dans les instances politiques, par exemple dans le plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'UE. Celui-ci, proposé en juin 2002, évoque entre autres la nécessité de renforcer le rôle d'Europol dans la détection et le démantèlement de filières criminelles impliquées (JO C 142 du 14 juin 2002, p. 23-36).

¹³³⁶ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », art. cit. ; V. Guiraudon, « European Integration and Migration Policy », art. cit.

¹³³⁷ V. Guiraudon et C. Joppke (eds.), *Controlling a New Migration World*, Hoboken, Taylor and Francis, 2001 ; D. Bigo et E. Guild (eds.), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Aldershot ; Burlington, Ashgate, 2005 ; D. Bigo, « Immigration Controls and Free Movement in Europe », *International Review of the Red Cross*, 2009, 91, 875, p. 579-591.

¹³³⁸ En 2001, par exemple, dans le cadre d'une *High Impact Operation* centrée sur l'immigration illégale aux futures frontières extérieures de l'UE, Europol a fourni aux participants une évaluation des menaces et un centre opérationnel dans ses locaux qui a permis de centraliser et d'envoyer les informations en permanence aux policiers impliqués.

par l'opinion publique après certaines affaires judiciaires¹³³⁹. Les leaders d'Europol ont justifié cette mise en exergue par « l'approche spéciale »¹³⁴⁰ requise pour cette forme de criminalité. Celle-ci serait fondée sur des « dynamiques et caractéristiques différentes »¹³⁴¹ par rapport aux autres types de traite d'êtres humains, liées en particulier au rôle clé d'Internet pour distribuer le matériel concerné et organiser les paiements de manière anonyme pour les clients et les webmasters. Ainsi, des investissements spécifiques d'Europol ont été visibles sur cette forme de criminalité¹³⁴², avec des réunions d'experts, des formations auxquelles ont même participé des policiers non européens, un AWF dédié etc.

Troisièmement, l'accent mis par les leaders d'Europol sur la lutte contre le faux-monnayage prend sens avec la mise en place de la monnaie commune européenne. Ce changement exogène à l'agence a alors suscité de nombreuses craintes relatives au faux-monnayage. Cette préoccupation a mené à un activisme général des États membres et de l'UE qui ont mis en place de nombreux organes, groupes et initiatives dans ce domaine. Le personnel d'Europol a clairement contribué à la construction de ce cadre cognitif, notamment dans son évaluation stratégique de la menace sur l'euro et dans ses rapports de situation mensuels où sont évoqués des risques majeurs de contrefaçon – facilité de blanchiment liée à la mauvaise connaissance de cette nouvelle monnaie, transports massifs de liquidités etc.¹³⁴³ Cette vision correspond alors grandement à des intérêts bureaucratiques liés à la construction par les leaders de l'agence de son identité organisationnelle et à l'affirmation de sa plus-value par rapport aux États membres. En effet, ces acteurs ont cherché à mettre en exergue la dimension européenne de l'euro fondé sur une politique européenne commune. Dans ce sens, les leaders tendent à démontrer que les services nationaux ne peuvent suffire face à cette forme de criminalité supranationale, faisant d'Europol un acteur incontournable¹³⁴⁴. À cette fin, il a été proposé dans les programmes de travail de l'agence pour 2003 et 2004 qu'elle devienne le point central dans la lutte contre le faux-monnayage de l'euro. Cette idée a été concrétisée par une décision du Conseil de 2005, à la suite d'une initiative commune du 3 novembre 2004 de la France, de l'Allemagne, de l'Italie,

¹³³⁹ Sur cette question, cf. L. Boussaguet, *La pédophilie, problème public, op. cit.*

¹³⁴⁰ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2005, p. 10.

¹³⁴¹ *Ibid.*

¹³⁴² S. Rozée, C. Kaunert et S. Léonard, « Is Europol a Comprehensive Policing Actor? », art. cit., p. 380.

¹³⁴³ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation, op. cit.*, p. 120.

¹³⁴⁴ *Ibid.*

de l'Espagne et du Royaume-Uni¹³⁴⁵. L'activisme politique en faveur du développement de l'autonomie d'Europol dans ce domaine est également visible au travers du règlement de 2001 qui offre à l'agence l'accès aux données de la BCE par exemple¹³⁴⁶ ; ou d'une décision du Conseil de 2001 qui renforce le partenariat à l'œuvre entre la BCE, les banques centrales nationales, Eurojust et Europol, visant à s'assurer que ce dernier reçoive des informations sur les enquêtes dans ce domaine¹³⁴⁷.

Un important travail d'analyse stratégique a dès lors été délivré par les membres de l'agence pour produire des connaissances générales sur cette forme de crime. Par exemple, en 2003, huit rapports ont été produits par Europol sur les *modus operandi* dans ce domaine. En outre, l'accent est mis sur la facette opérationnelle. Cette dynamique est reflétée par le recrutement d'experts en matière de faux-monnayage de l'euro dès 1999, l'organisation de réunions d'experts nationaux, ainsi que par la première conférence internationale sur la protection de l'euro en 2007. De plus, a été créé un AWF dédié à cette question et des outils à des fins opérationnelles très spécifiques ont été offerts¹³⁴⁸. Il n'est d'ailleurs pas anodin que le premier domaine sur lequel le SIE ait été valide est la lutte contre le faux-monnayage de l'euro. En outre dès 2002 est disponible une base de données contenant toutes les informations collectées des enquêtes et les descriptions techniques des billets de banque contrefaits venant de la base de données de la BCE. Objet d'un très fort intérêt au début des années 2000 avec l'entrée en vigueur de l'euro, la lutte contre le faux-monnayage de l'euro a néanmoins été l'objet d'une forme de banalisation et progressivement associée à la fraude aux moyens de paiement et le faux-monnayage¹³⁴⁹. Cette dernière a elle-même été intégrée dans la criminalité financière dans les rapports d'activités d'Europol.

¹³⁴⁵ Décision 2005/511/JAI du Conseil du 12 juillet 2005 visant à protéger l'euro contre le faux-monnayage par la désignation d'Europol comme office central de répression du faux-monnayage de l'euro, JO L 185 du 16 juillet 2005, p. 35-37.

¹³⁴⁶ Règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage, JO L 181 du 4 juillet 2001, p. 11-12.

¹³⁴⁷ Décision 2001/887/JAI du Conseil du 6 décembre 2001 relative à la protection de l'euro contre le faux-monnayage, JO L 329 du 14 décembre 2001, p. 1-3.

¹³⁴⁸ Nous pouvons illustrer nos propos avec la création d'une plateforme pour que les services nationaux puissent reporter les incidents constatés dans ce domaine ; du site Euro Check pour que les policiers puissent vérifier si le matériel contrefait saisi est déjà l'objet d'une enquête ou non ; des messages de prévention qui peuvent être envoyés aux policiers contenant des informations détaillées opérationnelles et techniques afin d'éviter la distribution et l'utilisation de ces billets (en 2002, près de 35 messages de la sorte ont été envoyés, 50 en 2003, 61 en 2004).

¹³⁴⁹ Europol a proposé des outils stratégiques, comme des rapports généraux sur la fraude aux paiements par carte bancaire, mais aussi opérationnels. Plusieurs exemples peuvent être mentionnés, à l'instar de formations spécialisées, d'un réseau de points de contact techniques, d'un système d'alerte précoce relatif aux nouveaux groupes criminels ou modes opératoires dans ce domaine ou encore d'un centre d'analyse technique sur la contrefaçon de

La criminalité financière est présentée dans les rapports d'Europol comme « après le trafic de stupéfiants, le crime favori des groupes de criminalité organisée dans l'UE »¹³⁵⁰. Ce cadrage¹³⁵¹ met en exergue l'urgence à lutter contre cette forme de criminalité qui a été l'objet d'investissements importants au sein d'Europol. Un premier angle de lutte a été de chercher à geler et saisir les biens et profits issus des activités criminelles. D'ailleurs, alors que le blanchiment d'argent est initialement pensé comme annexe dans le mandat d'Europol et ne peut être traité que du moment où il est associé à une autre forme de criminalité de la compétence de l'agence, un changement est opéré en 2000. Un protocole de 2000, proposé par le Portugal sous la présidence française de l'UE, modifie en effet la convention et étend le champ d'activités d'Europol au « blanchiment d'argent en général, quel que soit le type d'infraction à l'origine des produits blanchis »¹³⁵². La justification de ce protocole donnée dans son préambule est la nécessité ressentie de « doter Europol de moyens plus efficaces pour lutter contre le blanchiment d'argent et ainsi de renforcer ses capacités d'aider les États membres dans cette lutte ». Cette transformation de la compétence de l'agence, objet d'une recommandation du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999¹³⁵³, prend sens quand elle est inscrite dans la mobilisation politique au début des années 2000 en matière de lutte contre le blanchiment d'argent au niveau national et européen¹³⁵⁴. Celle-ci s'ancre dans un « régime global »¹³⁵⁵ de lutte

cartes bancaires et d'un centre de crise avec l'industrie privée pour réagir en cas d'attaque contre le système de paiement en liquide au sein de l'UE.

¹³⁵⁰ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2004, p. 11.

¹³⁵¹ E. Goffman, *Frame Analysis*, op. cit., R. M. Entman, « Framing », art. cit. p. 52 ; É. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, op. cit.

¹³⁵² Acte du Conseil du 30 novembre 2000 établissant, sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), le protocole modifiant l'article 2 et l'annexe de ladite convention, JO 2000/C 358/01 du 13 février 2000.

¹³⁵³ « Le blanchiment d'argent est au cœur même de la criminalité organisée. Il faut l'éradiquer partout où il existe. Le Conseil européen est déterminé à veiller à ce que soient adoptées des mesures concrètes pour dépister, geler, saisir et confisquer les produits du crime [...] Le Conseil européen invite le Conseil à étendre la compétence d'Europol au blanchiment d'argent en général, quel que soit le type d'infraction à l'origine des produits blanchis », conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 disponibles sur http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm

¹³⁵⁴ A. Scherrer, A. Mégie et V. Mitsilegas, « La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée : entre lacunes et inquiétudes », *Cultures & Conflits*, 2009, 74, p. 91-110 ; A. Amicelle, *L'Union européenne dans la lutte contre le financement du terrorisme : enjeux et usages de la surveillance financière*, Thèse de doctorat soutenue à Sciences Po Paris, 2011 ; A. Amicelle et G. Favarel-Garrigues, « (Il)légitimité du renseignement financier : usages transnationaux de la traçabilité des flux de capitaux », *Criminologie*, 2014, 47, 2, p. 77-104. Ludo Block évoque à titre la « rationalité politique » du protocole de 2000 modifiant la compétence d'Europol (L. Block, *From Politics to Policing*, op. cit., p. 88 ; p. 196).

¹³⁵⁵ A. Scherrer, « La circulation des normes dans le domaine du blanchiment d'argent : le rôle du G7/8 dans la création d'un régime global », *Cultures & conflits*, 2006, 62, p. 130-148.

contre cette forme de criminalité. C'est d'ailleurs dans ce contexte que prend sens la création de l'OLAF¹³⁵⁶.

La compétence d'Europol à partir de 2000 dans la lutte contre le blanchiment d'argent n'a pas été sans susciter de tensions avec cette agence communautaire, comme nous l'avons précédemment évoqué. Cette concurrence est d'autant plus forte que de nombreux instruments ont été rapidement déployés par les leaders d'Europol afin d'exercer une dynamique de centralisation des données. Nous pouvons citer entre autres la mise en place d'un AWF, d'une base de données et d'un logiciel relatifs aux transactions financières suspectes. Ont également été mis sur pied plusieurs centres : l'un d'information sur la criminalité financière¹³⁵⁷ ; un autre sur les actifs criminels pour aider à l'identification des profits criminels ; un centre de connaissance sur les actifs ; et un dernier sur les saisies d'actifs – devenu le bureau d'Europol sur les actifs criminels – pour aider à réduire la criminalité financière et geler les profits liés aux activités criminelles. Néanmoins, outre l'attention constante accordée au blanchiment d'argent, au faux-monnayage et à la fraude aux moyens de paiement, il s'avère nécessaire de noter la nature protéiforme de la criminalité financière avec une fluctuation des phénomènes spécifiques mis en valeur. Ainsi, au début des années 2000, en plus du blanchiment, sont surtout mis en avant la lutte contre le vol de véhicules¹³⁵⁸ dont l'urgence semble décroître au profit de la lutte contre la fraude au système communautaire de la taxe sur la valeur ajoutée et de la propriété intellectuelle.

Une priorité supplémentaire qui apparaît au fil des différents documents produits par Europol est la lutte contre le terrorisme. Cette dernière est déjà évoquée avant les attentats du 11 septembre 2001 puisque le terrorisme a été également l'un des domaines moteurs de la coopération policière, en dépit des divergences gouvernementales durant les négociations de la convention Europol. Cependant, les attaques de 2001, puis les attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005, ont renforcé très grandement l'attention des leaders d'Europol. Nous expliquons plus en détails ces dynamiques dans le chapitre 5 qui ont mené à la mise en place par ces

¹³⁵⁶ V. Pujas, « The European Anti-Fraud Office (OLAF): A European Policy to Fight against Economic and Financial Fraud? », *Journal of European Public Policy*, 2003, 10, 5, p. 778-797 ; V. Pujas, « Les difficultés de l'OLAF pour s'imposer en tant qu'acteur légitime de la protection des intérêts économiques et financiers européens », *Cultures & conflits*, 2006, 62, p. 107-127.

¹³⁵⁷ Il s'agit d'un site crypté contenant les informations techniques pour que les policiers nationaux puissent avoir accès aux détails de la contrefaçon, à l'information légale internationale, puissent échanger des informations

¹³⁵⁸ Les outils majeurs dans ce domaine sont l'EUVID et certains catalogues, évoqués *supra* dont l'accès a été progressivement élargi, notamment par le biais d'une traduction en plusieurs langues.

derniers de bases de données et AWF, par exemple sur les explosifs et bombes¹³⁵⁹. Ces acteurs ont également cherché à construire une expertise spécifique sur ces questions, notamment sur le financement du terrorisme¹³⁶⁰.

B.2. §3. Des investissements majeurs en matière de cybercriminalité

En dernier lieu, il est intéressant de noter la progressive concentration d'Europol sur la cybercriminalité. Cette dynamique illustre à la fois la façon dont les leaders de l'agence se saisissent d'une préoccupation politique et opérationnelle croissante et parviennent à construire sa juridiction¹³⁶¹ en mobilisant l'ensemble des fonctions étudiées précédemment : le rôle de plateforme d'échange d'informations, l'apport de ressources technologiques et matérielles, le développement d'une expertise et d'une analyse opérationnelle et stratégique.

Certaines propositions nationales tendent à associer l'agence à la lutte contre cette forme de criminalité dès le début des années 2000. C'est le cas de la proposition française d'étendre le mandat d'Europol à la cybercriminalité en 2000, définie comme « toute forme d'atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données »¹³⁶². Celle-ci a même été soutenue par une proposition de la Commission européenne de février 2001¹³⁶³. De même, l'Espagne a proposé de créer un observatoire de la cybercriminalité à Europol, à partir d'une idée proposée par un groupe d'experts sur la pédopornographie¹³⁶⁴. Toutefois, la cybercriminalité n'est pas véritablement perçue au début des années 2000 par les leaders d'Europol et le conseil d'administration comme une menace en soi, mais surtout comme un élément facilitant d'autres formes de

¹³⁵⁹ Cf. entre autres O. Bureš, « Europol's Fledgling Counterterrorism Role », art. cit. ; S. Rozée, C. Kaunert et S. Léonard, « Is Europol a Comprehensive Policing Actor? », art. cit. ; O. Bureš, « Intelligence Sharing and the Fight against Terrorism in the EU », art. cit.

¹³⁶⁰ A. Amicelle, « The Great (Data) Bank Robbery: Terrorist Finance Tracking Program and the « SWIFT Affair » », *Research Questions* 36, Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po Paris, 2011

¹³⁶¹ A. D. Abbott, *The System of Professions*, op. cit.

¹³⁶² Note de la présidence au CATS sur sa proposition de décision du Conseil étendant le mandat d'Europol à la lutte contre la criminalité informatique et visant à introduire une définition de la criminalité informatique, document E 1596 du 12/10/2000.

¹³⁶³ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions, « Créer une société de l'information plus sûre en renforçant la sécurité des infrastructures de l'information et en luttant contre la cybercriminalité - eEurope 2002 », COM (2000) 0890 final du 26 janvier 2001.

¹³⁶⁴ Cet observatoire aurait des fonctions de coordination, de surveillance proactive, d'évaluation des risques, de mise en place de stratégies, d'analyse, de recherche, de développement, de formation, d'observation des évolutions et Europol serait en charge d'en préparer les modalités (proposition de la prochaine présidence espagnole et initiative d'Europol en vue de la mise en place à Europol d'un observatoire de la cybercriminalité, document 15456/01 du 18 décembre 2001).

criminalité, par exemple la fraude ou la pédopornographie¹³⁶⁵. Ainsi, si en 2002, est évoquée dans le rapport d'activités d'Europol la création d'un centre de criminalité high-tech, les leaders de l'agence reconnaissent qu'Europol dispose de capacités d'action très limitées et de « services d'assistance très basiques »¹³⁶⁶.

Une transformation est perceptible à la fin des années 2000. Émerge une réflexion sur cette menace perçue comme croissante, devant faire partie des priorités et pensée comme une forme spécifique de crime. Ce changement correspond à une mobilisation politique nationale et européenne sur cette question. Cette interconnexion apparaît même clairement dans les documents publiés par Europol : « La menace croissante de la cybercriminalité dans l'UE a mené à une situation où la cybercriminalité est maintenant une priorité sur l'agenda de l'Europe et par conséquent sur celui d'Europol également »¹³⁶⁷. En effet, si certains programmes, plans d'action, conclusions au niveau européen évoquent déjà les enjeux relatifs à la sécurité informatique au début des années 2000, ils le font de manière très approximative et sans en faire une priorité. Toutefois, à la fin des années 2000, est perceptible une intensification de la législation et de l'activisme européen sur la cybercriminalité¹³⁶⁸. Ceux-ci ont pour objet le renforcement de la coopération entre les États membres, mais également avec les États tiers et avec le secteur privé et soulignent le besoin de consolider l'expertise disponible en matière de cybercriminalité. Les conclusions du Conseil européen de Stockholm des 9 et 10 décembre 2009 identifient d'ailleurs la cybercriminalité comme une priorité majeure. Elles demandent qu'Europol devienne un « centre de ressources européen par la création d'une plate-forme européenne de signalement des infractions » et renforce son analyse stratégique¹³⁶⁹, propositions très proches de celles de la Commission européenne de novembre 2010¹³⁷⁰.

¹³⁶⁵ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2006, p. 18.

¹³⁶⁶ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2002, p. 9.

¹³⁶⁷ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2009, p. 44.

¹³⁶⁸ Nous pouvons citer par exemple la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité des Régions « Vers une politique générale en matière de lutte contre la cybercriminalité », COM (2007) 0267 final du 22 mai 2007, ou les conclusions du Conseil européen relatives à une stratégie de travail concertée et à des mesures concrètes de lutte contre la cybercriminalité (document 15236/08 du 11 novembre 2008). Pour plus de détails sur cette question, cf. entre autres L. Buono, « Gearing up the Fight against Cybercrime in the European Union: A New Set of Rules and the Establishment of the European Cybercrime Centre (EC3) », *New Journal of European Criminal Law*, 2012, 3, 3-4, p. 332-343 ; T. Kerikmäe (ed.), *Regulating eTechnologies in the European Union*, Cham, Springer International Publishing, 2014 ; G. Christou, *Cyber Security in the European Union: Resilience and Adaptability in Governance Policy*, Houndmills ; New York, Palgrave Macmillan, 2016.

¹³⁶⁹ « Le programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », JO C 115/01 du 4 mai 2010, p. 1-38.

¹³⁷⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre », COM (2010) 673 final du 22 novembre 2010.

Par conséquent, au sein d'Europol est créée en 2009 une plateforme spécifique à la cybercriminalité¹³⁷¹, puis en 2010 est mis en place un groupe de travail européen sur la cybercriminalité (EUCTF). Ce dernier regroupe les dirigeants des unités européennes spécialisées sur cet enjeu, ainsi que des représentants de la Commission et d'Eurojust afin d'aider à « développer et à promouvoir une approche européenne harmonisée de la lutte contre la cybercriminalité et à traiter les problèmes que cause l'utilisation de la cyber technologie à des fins criminelles »¹³⁷². De plus, les leaders d'Europol ont également mis en place des formations spécifiques à la lutte contre la cybercriminalité, la recherche et le développement en criminalistique numérique¹³⁷³, une analyse de pointe des réseaux sociaux¹³⁷⁴, et une capacité d'analyse stratégique importante, entre autres par le biais de son évaluation des menaces liées à la criminalité organisée sur Internet (IOCTA – *Internet Organised Crime Threat Assessment*).

Une étape supplémentaire est franchie en 2013 avec la création du centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3 – *European Cyber-Crime Center*), doté de quatre fonctions principales : faciliter la convergence des informations, fournir une expertise aux États membres, aider les enquêtes et devenir un point de contact central pour le secteur privé et les partenaires européens¹³⁷⁵. Cependant, la compétence de l'EC3 est pensée de manière subsidiaire par rapport à l'action des États membres. Ainsi, le centre ne doit agir que lorsque des cybercrimes sont commis par des groupes criminels organisés, dont les conséquences sont importantes et à l'encontre des infrastructures et systèmes d'information critiques de l'UE¹³⁷⁶.

La mise en place de ce centre au sein d'Europol n'est en rien évidente. La création d'une telle structure est initialement prévue par la stratégie de travail concertée adoptée en 2008 par

¹³⁷¹ Cette plateforme regroupe un système en ligne pour signaler les cybercrimes accessible aux États membres et aux parties tierces (I-CROS), un fichier de travail à des fins d'analyse et une plateforme d'experts (I-FOREX).

¹³⁷² <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3/euctf>

¹³⁷³ Créé en 2010, il vise à « extraire et à analyser des informations liées à la criminalité renfermées dans des données numérisées ». Le but est ainsi de permettre à Europol d'identifier des données pertinentes qui seraient enfouies dans un nombre important de données informatiques pour ensuite pouvoir les traiter.

¹³⁷⁴ Celle-ci permet à partir d'algorithmes de traiter un ensemble important de données existant sur les réseaux sociaux pour pouvoir identifier des acteurs et certaines tendances de la criminalité

¹³⁷⁵ L. Buono, « Gearing up the Fight against Cybercrime in the European Union », art. cit., p. 340.

¹³⁷⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Combattre la criminalité à l'ère numérique : établissement d'un Centre européen de lutte contre la cybercriminalité », COM (2012) 0140 final du 28 mars 2012.

la Commission européenne¹³⁷⁷. Toutefois, plusieurs options ont été envisagées quant aux modalités de ce centre, parmi lesquelles a figuré son hébergement par Europol¹³⁷⁸. Cette dernière option est finalement justifiée par l'existence d'un travail reconnu de l'agence en la matière. L'agence est décrite comme disposant d'une expérience préalable, permettant la compatibilité entre les missions futures du centre et les activités opérationnelles et stratégiques de l'agence, ayant un cadre légal conforme, notamment en matière de protection des données, et des investissements et comme présentant des risques moins importants que les autres options. Dès lors, la création de l'EC3 est perçue par un ancien membre de la direction d'Europol comme apportant à l'agence « une meilleure visibilité, [lui permettant d']être mieux reconnu par les États membres, par la Commission, par l'extérieur [...] la visibilité renforce l'expertise qui est développée [...] pour peser davantage et « exister » »¹³⁷⁹. Cette continuité a été grandement mise en exergue par un autre membre d'Europol :

*L'EC3 a été qualifié de centre pour renforcer la visibilité de nos efforts, nous aurions aussi pu l'appeler l'unité européenne de cybercriminalité. Mais nous voulions lui donner une visibilité externe dans la mesure où la cybercriminalité peut uniquement être combattue si vous avez des contacts par exemple avec l'industrie privée, et pour cela il est plus adapté d'avoir quelque chose de visible, non détaché de l'organisation*¹³⁸⁰.

De manière encore plus intéressante, la création de l'EC3 a été également justifiée et perçue comme légitime par les policiers des États membres :

*L'EC3 était une réorganisation d'un certain nombre de choses que faisait déjà l'agence (focal points, unités spécialisées) qu'ils ont regroupées physiquement et structurellement dans le centre, plus ils ont rajouté quelques fonctions et ont recruté du monde pour faire de nouvelles choses*¹³⁸¹.

¹³⁷⁷ Conclusions du Conseil concernant un plan d'action visant à mettre en œuvre la stratégie concertée de lutte contre la cybercriminalité, 3010^e réunion du Conseil « Affaires générales » du 26 avril 2010.

¹³⁷⁸ Il s'agissait du maintien du *statu quo* ; de la gestion du centre par Europol ; par Eurojust ; par l'Agence Européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) ; la création d'un centre virtuel ; la mise en place d'une nouvelle agence européenne ; la gestion du centre confié à un État membre au nom de l'UE sur le modèle du SIS et de la France ; un partenariat public-privé (rapport final de l'étude de faisabilité pour un centre européen de cybercriminalité préparé par RAND Europe pour la Commission européenne, rapport TR-1218-EC, février 2012).

¹³⁷⁹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹³⁸⁰ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016

¹³⁸¹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

Cette « visibilité » est ainsi présentée par ces acteurs nationaux comme l'un des atouts majeurs de l'EC3 qui joue un rôle essentiel de « point de contact »¹³⁸², distinguant Europol des services de police des États membres :

*Par exemple, si je leur envoie cette feuille de papier ou un scan de bonne qualité ils peuvent me dire quelle imprimante l'a imprimé et qui l'a vendu car ils sont le point pour tous les fabricants d'imprimante, ils ont toutes les références et sur chaque papier il y a des pixels de couleur qui font un code. C'est mieux que ce soit chez eux car les fabricants se mettent d'accord avec Europol pour toute l'Europe, ils ne vont pas entendre parler des services français, lituaniens etc. C'est pareil pour les opérateurs Internet qui partent du principe que si Europol demande un référencement de site c'est valide, plutôt que d'avoir chaque service qui demande, ça n'empêche pas qu'on le fasse en plus mais c'est intéressant de l'avoir en commun*¹³⁸³.

Dans ce sens, Europol a très vite intégré par exemple des membres d'Eurojust au sein du centre et a pu dès 2013 mettre en place une conférence avec Interpol sur la lutte contre la cybercriminalité, rassemblant des officiers de police et des représentants du secteur privé¹³⁸⁴. Cette stratégie de mise en réseau¹³⁸⁵ a alors été mise en lumière par les membres d'Europol qui ont décrit l'EC3 comme une « plateforme véritablement unique dans l'UE qui a les capacités uniques de mettre en place des opérations communes avec des États membres de l'UE et des États non membres, où les enquêteurs peuvent obtenir des choses dont ils ne disposent pas en termes de ressources, de soutien, de communication rapide par rapport au niveau national »¹³⁸⁶. Les nouvelles ressources offertes à Europol sont en effet présentées comme le deuxième atout essentiel de la création de l'EC3 par les membres de l'agence qui disposerait ainsi d'un « très bon personnel, de très bons experts. Nous avons de très bons spécialistes et de très bons équipements, nous sommes censés être une référence en termes de technologie, de développements technologiques, d'expertise, donc nous devons être à jour, avoir la meilleure expertise possible pour conseiller et fournir des réponses en termes de nouvelles technologies et nouveaux développements »¹³⁸⁷.

¹³⁸² *Ibid.*

¹³⁸³ *Ibid.*

¹³⁸⁴ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2013, p. 53.

¹³⁸⁵ C. C. Hood, *The Tools of Government*, op. cit. ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, op. cit., p. 28.

¹³⁸⁶ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016

¹³⁸⁷ Entretien avec le chef des opérations de l'EC3 d'Europol, juillet 2017.

Par conséquent, la mise en place de l'EC3 a été présentée comme une « étape majeure »¹³⁸⁸, y compris par les policiers nationaux, permettant à Europol de renforcer son expertise, sa visibilité et son rôle de plateforme des échanges d'informations à leur service. Ce même acteur décrit ainsi ce centre comme « maintenant l'un des principaux centres du département opérationnel et l'un des piliers du soutien opérationnel que nous offrons »¹³⁸⁹. Cette dimension opérationnelle semble pleinement restituée par la création d'une *Taskforce* (la J-CAT – *Joint Cybercrime Action Taskforce*) au sein de l'EC3 en septembre 2014 afin de coordonner des enquêtes en coordination avec les États membres et des États tiers, par exemple les États-Unis¹³⁹⁰. Dans le même temps, les membres d'Europol ont mis en avant la participation actuelle de l'agence aux « discussions sur la gouvernance Internet, aux développements légaux »¹³⁹¹ qui serait justifiée par la visibilité et l'expertise acquise au sein de l'EC3.

Conclusion de la section 2

Nous avons ici analysé les outils et services d'Europol comme des instruments, c'est-à-dire pas seulement comme des dispositifs techniques, mais aussi sociaux¹³⁹² dans la lignée de la littérature sur l'absence de neutralité de l'expertise¹³⁹³. Nous avons ainsi pensé les activités de l'agence comme des traductions des représentations sociales des leaders¹³⁹⁴ de l'agence partagées par les membres de l'élite programmatique¹³⁹⁵. Ces outils et services sont pensés par ces acteurs comme des solutions aux problèmes qu'ils ont identifiés à partir de leur expérience policière et de leur expertise de la coopération policière. Ils s'inscrivent pleinement dans la construction d'une juridiction¹³⁹⁶ d'Europol afin que l'agence soit perçue comme la seule à proposer certaines formes d'expertise et à résoudre des problèmes rencontrés par les policiers

¹³⁸⁸ *Ibid.*

¹³⁸⁹ *Ibid.*

¹³⁹⁰ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2014, p. 17.

¹³⁹¹ Entretien avec le chef des opérations de l'EC3 d'Europol, juillet 2017.

¹³⁹² P. Lascoumes et P. Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, *op. cit.* ; P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument », art. cit.

¹³⁹³ Entre autres C. Boswell, « The Political Functions of Expert Knowledge », art. cit. ; C. Robert, *Politiques publiques I. La France dans la gouvernance européenne*, *op. cit.*, p. 309-335.

¹³⁹⁴ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.* ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.* ; G. Majone, « The New European Agencies », art. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*

¹³⁹⁵ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit., p. 95.

¹³⁹⁶ A. D. Abbott, *The System of Professions*, *op. cit.*

dans leur travail quotidien¹³⁹⁷. Ces activités sont également modelées à partir de ce qui est appréhendé par les leaders comme constituant les représentations et pratiques dominantes des policiers nationaux. Ces éléments reflètent dès lors une quête d'autonomie opérationnelle réelle à partir des *outputs* d'Europol, au cœur de sa réputation substantive, pouvant être distingués en plusieurs ensembles qui constituent le fondement d'une régulation par l'information d'une agence¹³⁹⁸.

Premièrement, à l'instar des leaders des autres agences, en particulier celles de l'UE¹³⁹⁹, les leaders d'Europol ont visé à construire un réseau de coopération avec une pluralité de partenaires extérieurs à l'UE, mais aussi appartenant à l'UE, notamment les autres agences de l'ELSJ. Cette dynamique permet de collecter un nombre croissant d'informations et de différencier Europol des services nationaux de police et des autres organisations et canaux de coopération policière. Cette centralisation d'informations a été rendue également possible par le développement de bases de données et d'outils informatiques, s'inscrivant dans un recours croissant des policiers nationaux aux technologies de l'information¹⁴⁰⁰. La conception de ces éléments ne s'est pas déroulée sans heurts, en raison des impératifs contradictoires devant être conciliés, mais elle a été intensifiée avec le développement d'une expertise et l'offre de matériels et de financement opérationnels¹⁴⁰¹.

Deuxièmement, les leaders d'Europol ont cherché à maximiser la collecte d'informations en faisant en sorte que l'agence soit également en capacité de leur donner un sens et de contrôler les solutions apportées à ces problèmes par leurs connaissances accumulées¹⁴⁰². Ces savoirs dépendent grandement des ressources humaines présentes au sein de l'agence. Il est dès lors

¹³⁹⁷ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*, p. 291.

¹³⁹⁸ *Ibid.* ; G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.*

¹³⁹⁹ G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.*, p. 271-272 ; M. Everson et al., « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », *art. cit.* ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 32 ; A. Jordan et A. Schout, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 56 ; B. Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », *art. cit.* ; C. C. Hood, *The Tools of Government*, *op. cit.* ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, *op. cit.*, p. 28.

¹⁴⁰⁰ S. Ackroyd, R. Harper et J. A. Hugues, *New Technology and Practical Police Work*, *op. cit.* ; J. B. L. Chan, « The Technological Game », *art. cit.* ; G. Kelling, « Defining the Bottom Line in Policing », *art. cit.* ; D. Linhardt, « La « question informationnelle » éléments pour une sociologie politique des fichiers de police et de population en Allemagne et en France (années 1970 et 1980) », *art. cit.* ; A. Amicelle, C. Aradau et J. Jeandesboz, « Questioning Security Devices », *art. cit.*

¹⁴⁰¹ C. C. Hood, *The Tools of Government*, *op. cit.* ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, *op. cit.*, p. 28.

¹⁴⁰² B. A. Ellison, « A Conceptual Framework for Analyzing Bureaucratic Politics and Autonomy », *art. cit.* ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 64.

intéressant de noter que si les leaders d'Europol ont cherché à recruter des individus très qualifiés et dont les profils sont rares au niveau national, contrairement à la majorité des agences de l'UE ils ne leur ont pas proposé une permanence et des évolutions de carrière. Cette stratégie claire, pensée à des fins de légitimation de l'agence auprès d'un plus vaste public policier, pourrait s'avérer contradictoire avec la création d'une loyauté interne¹⁴⁰³. Néanmoins, les pratiques institutionnelles de filtrage et d'animation de la vie de l'agence développées par les leaders ont permis une conciliation entre les identités nationales et européennes¹⁴⁰⁴. Si ces individus sont très peu restés sur place, une forme d'institutionnalisation de leurs connaissances, de leur expertise a été visible et de nombreux outils et services ont été pensés par ces acteurs à des fins opérationnelles, de soutien aux enquêtes. Cette capacité d'analyse a été également mise au service d'activités plus stratégiques. Celles-ci sont en partie destinées aux policiers et s'inscrivent dans des mutations progressives du métier de police qui intègre une facette de plus en plus proactive¹⁴⁰⁵. Cette analyse stratégique a également visé à informer les professionnels de la politique et à élaborer les priorités de l'agence, et ainsi à affirmer les représentations dominantes des membres d'Europol dans une quête d'autonomisation¹⁴⁰⁶. Sur ce dernier point, il est intéressant de noter les fortes tensions qui affectent le pragmatisme des spécialistes de la coopération policière¹⁴⁰⁷ qui doivent arbitrer entre les demandes des professionnels de la politique et les besoins des professionnels de la sécurité, tout en essayant de satisfaire les différents États. Les priorités tendent à démontrer une stabilité générale autour d'un cœur de formes de criminalité d'Europol. Cette institutionnalisation n'empêche pas certains changements dans les types plus précis de crime ou dans l'intégration de nouvelles formes de criminalité en réaction aux pressions de l'environnement, attestant d'une adaptabilité et d'une réactivité des leaders.

Au fil de cette section, nous avons également observé des variations dans la constitution de l'identité d'Europol par ses leaders, confirmant pour partie notre première hypothèse. Si de nombreuses initiatives sont lancées au début des années 2000, conformément à la littérature

¹⁴⁰³ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.* ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*

¹⁴⁰⁴ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 50.

¹⁴⁰⁵ D. Bigo, « Du panoptisme au ban-optisme » art. cit. ; F. Lemieux et N. Gerspacher, « A Market-Oriented Explanation of the Expansion of the Role of Europol », art. cit., p. 68 ; T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, *op. cit.* ; J. Sheptycki, « High Policing in the Security Control Society », art. cit.

¹⁴⁰⁶ P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », art. cit., p. 80 ; G. A. Krause, « The Institutional Dynamics of Policy Administration », art. cit., p. 1083. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁴⁰⁷ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

existante sur les premières générations des leaders¹⁴⁰⁸, nous avons également observé une phase de stabilisation des innovations au milieu des années 2000. Celle-ci prend sens à la lumière des ressources plus restreintes des leaders dans cette temporalité, privés des capacités d'action formelles du directeur et devant faire face à de plus fortes résistances du conseil d'administration. Dès lors, l'arrivée d'un nouveau directeur, doté de ressources techniques et relationnelles, dans un contexte de maturation des dynamiques internes du conseil d'administration, a permis l'activation de nombreux projets, se situant surtout dans une intensification des dynamiques existantes.

¹⁴⁰⁸ Entre autres, M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 62 ; E. C. Hargrove, *Prisoners of the Myth*, *op. cit.*, p. 281.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

Le but de ce troisième chapitre était de saisir comment l'identité d'une agence est progressivement construite. Cette perspective nous a amenée à étudier le rôle des leaders et a confirmé dans l'ensemble notre première hypothèse. À ce titre, nous avons observé un rôle crucial de la première génération de leaders¹⁴⁰⁹, d'autant plus essentiels que ces acteurs étaient déjà présents dans les structures préalables à Europol, l'EPE et l'UDE. Ils ont de ce fait déjà réussi à affirmer certaines de leurs idées lors des négociations de la convention de 1995 qu'il s'agit de mettre en œuvre. Nous avons cependant observé à partir du milieu des années 2000 des variations des ressources des leaders d'Europol qui nous conduisent à nuancer l'idée d'une stabilisation de l'agence. Sur ce point, nous avons en particulier remarqué l'importance que peut jouer le directeur en raison des capacités d'action liées à sa position hiérarchique dont il dispose par le biais de la base légale de l'agence. Celles-ci doivent être exploitées de manière à créer une cohésion interne, proposer des solutions uniques et innovantes permettant de consolider l'autonomie réelle de l'agence¹⁴¹⁰.

En outre, les acteurs afin d'être pensés comme des leaders doivent également disposer de certaines ressources diplomatiques et relationnelles. Ces dernières sont particulièrement importantes dans la mesure où le directeur est l'interlocuteur direct du conseil d'administration, en capacité de restreindre la marge de manœuvre dont bénéficient les leaders¹⁴¹¹. Si le partage d'une forme d'expertise technique et de logiques normatives et causales entre les leaders et le conseil d'administration peut faciliter leurs interactions, il n'est pas suffisant pour garantir une importante autonomie managériale de l'agence. Les représentants nationaux ne sont pas de simples porteurs d'expertise, mais sont marqués par leur propre socialisation nationale, par la conception de leur rôle et peuvent être tenus de respecter des instructions nationales¹⁴¹². Si cette

¹⁴⁰⁹ *Ibid.*

¹⁴¹⁰ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.* ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.* ; G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.* ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*

¹⁴¹¹ E. M. Busuioc, « *The Accountability of European Agencies*, *op. cit.*, p. 41.

¹⁴¹² Voir plus largement J. Beyers, « How Supranational is Supranationalism? », *art. cit.* ; M. Egeberg, « Transcending Intergovernmentalism? », *art. cit.* ; J. Trondal, *Why Europeanisation Happens*, *art. cit.* ; J. Beyers et J. Trondal, « How Nation-States « Hit » Europe », *art. cit.* ; J. Lewis, « The Janus Face of Bruxelles », *art. cit.* ; J. Trondal, *An Emergent European Executive Order*, *op. cit.* ; A. Smith, J. de Maillard et È. Fouilleux, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », *art. cit.*

dynamique semble moins marquée chez les policiers européanisés, disposant d'une expertise et d'une présence de long terme sur ces questions¹⁴¹³, ces acteurs tendent à agir lors selon la réputation procédurale qu'ils attribuent à l'agence¹⁴¹⁴, ne soutenant pas automatiquement son autonomisation. Celle-ci détermine la confiance¹⁴¹⁵ accordée et *in fine* la marge d'action laissée aux leaders afin de renforcer l'autonomie réelle de l'agence. Dès lors, dans le cas où le directeur de l'agence ne peut pas être pensé comme un leader, ne dispose pas des ressources relationnelles et diplomatiques, nous avons constaté une tendance plus forte à la stagnation de l'entrepreneuriat développé par les leaders. Celle-ci n'est pas uniquement imputable au directeur et n'est pas pleinement dépendante des ressources des leaders, nous amenant à nuancer notre première hypothèse. En effet, à cette relation entre confiance et autonomie *de facto*, s'ajoutent certaines dynamiques internes au conseil d'administration, exogènes aux leaders de l'agence, que celles-ci soient formelles ou informelles.

Par conséquent, nous avons mis en lumière des variations dans le modelage de l'identité organisationnelle d'Europol au fil des années 2000. De nombreux projets ont été initiés au début de cette décennie par la première génération de leaders¹⁴¹⁶. Le but est de remédier aux trois registres de problèmes principalement identifiés par ces acteurs et soutenus par les membres de l'élite programmatique formant le noyau dur du conseil d'administration : la confiance comme prélude aux échanges d'informations, la tension entre les réputations bureaucratiques et la coopération policière et la perception d'Europol comme une construction politique. Si cette perspective pourrait sembler simplement stratégique, nous avons mis en exergue l'importance de l'expérience policière et de l'expertise technique transnationale dans la formulation des diagnostics et la croyance par ces acteurs en la nécessité de l'agence.

Ces mêmes ressources techniques se sont révélées essentielles dans les solutions adoptées qui ne sont pas une simple mise en œuvre de la convention de 1995. Nous avons ainsi choisi

¹⁴¹³ A. Smith, J. de Maillard et È. Fouilleux, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », art. cit.

¹⁴¹⁴ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

¹⁴¹⁵ N. Luhmann, *Trust and Power*, op. cit. ; G. Simmel, *Sociologie*, op. cit. ; L. Quéré, « La structure cognitive et normative de la confiance », art. cit.

¹⁴¹⁶ Entre autres, M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 62 ; E. C. Hargrove, *Prisoners of the Myth*, op. cit., p. 281.

d'analyser celles-ci comme des instruments¹⁴¹⁷, non pas uniquement comme dispositifs techniques, mais comme porteuses de représentations sociales en lien avec l'absence de neutralité de l'expertise¹⁴¹⁸. Ces solutions peuvent être rapprochées des dynamiques identifiées par la littérature existante sur les agences de l'UE dans la construction d'une juridiction et dans le processus de légitimation opérationnelle qui reposent sur la production d'*outputs*¹⁴¹⁹. Dans le cas d'Europol, il s'agit de le distinguer des services nationaux de police et des autres structures de coopération policière internationale. À cette fin, le développement de réseaux et la mise en place d'outils informatiques et technologiques ont eu pour objet la maximisation de la collecte d'informations d'Europol¹⁴²⁰. Deuxièmement, des ressources humaines spécifiques et rares ont été recherchées pour qu'Europol soit pensé comme le seul en capacité de résoudre des problèmes rencontrés par les policiers nationaux¹⁴²¹. Celles-ci ont permis à la fois de produire des formes particulières d'expertise, de réaliser un travail d'analyse opérationnelle et stratégique. Cette dernière facette a joué un rôle essentiel dans la détermination des priorités de l'agence qui doivent répondre à des tensions multidimensionnelles tout en assurant une identité unique d'Europol.

Une très forte continuité de ces dynamiques est visible jusqu'à la fin des années 2000 en lien avec l'autonomie managériale moindre dont dispose l'agence du fait d'un directeur moins entreprenant, ne jouant pas le rôle de leader, et d'un conseil d'administration axé sur un rôle de contrôle. Ces éléments ne signifient pas qu'Europol a été privé de leaders, mais plutôt que leurs capacités d'action ont été plus limitées. Ces dynamiques se sont traduites dans les instruments d'Europol qui ont été grandement stabilisés, sans innovation particulière. En revanche, la fin des années 2000 coïncide avec l'arrivée d'un directeur disposant de ressources relationnelles,

¹⁴¹⁷ P. Lascoumes et P. Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, *op. cit.* ; P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument », *art. cit.*

¹⁴¹⁸ Entre autres C. Boswell, « The Political Functions of Expert Knowledge », *art. cit.* ; C. Robert, *Politiques publiques I. La France dans la gouvernance européenne*, *op. cit.*, p. 309-335.

¹⁴¹⁹ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*, p. 291.

¹⁴²⁰ G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.*, p. 271-272 ; M. Everson et al., « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », *art. cit.* ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 32 ; A. Jordan et A. Schout, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 56 ; B. Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », *art. cit.* ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, *op. cit.*, p. 28.

¹⁴²¹ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*, p. 291 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 47 ; B. A. Ellison, « A Conceptual Framework for Analyzing Bureaucratic Politics and Autonomy », *art. cit.* ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 64 ; C. C. Hood, *The Tools of Government*, *op. cit.*

parvenant à instaurer des relations de confiance avec le conseil d'administration et à faire accepter ses solutions innovantes. Cet entreprenariat a été facilité par les mutations internes au conseil d'administration. Le renforcement de l'autonomie managériale dont bénéficie Europol est reflété par une accélération et certains ajustements dans l'ensemble des instruments mis en place – développement d'un réseau, d'outils informatiques et technologiques, production d'une expertise, analyse opérationnelle et stratégique, nouvelles priorités.

CHAPITRE 4

LA TENSION ENTRE L'AUTONOMIE D'UNE AGENCE DE L'UE ET L'EUROPEANISATION DES POLICES NATIONALES

Ce quatrième chapitre s'inscrit dans notre étude de l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol par rapport aux policiers nationaux dans la continuité des travaux démontrant que cette facette *de facto* ne peut pas être pleinement prévue par le texte fondateur¹⁴²². En d'autres termes, nous étudions la marge de manœuvre dont bénéficie Europol sur son terrain d'activités. Or, l'autonomie doit être saisie dans une perspective relationnelle puisqu'une agence doit être pensée autonome par rapport à certains acteurs et que des degrés et modalités différentes d'autonomie peuvent être perceptibles selon les acteurs étudiés¹⁴²³. À cette fin, nous nous intéressons aux policiers nationaux qui constituent une base importante de la clientèle de l'agence. Bien que les professionnels de la politique puissent également être pensés comme des clients d'Europol, ce que nous étudions dans la partie suivante, les policiers jouent un rôle majeur à même de remettre en cause la survie de l'agence. Ce sont les services de police des États membres qui détiennent les informations à partir desquelles Europol est en capacité de produire des connaissances et de résoudre des problèmes. Cette dépendance est dès lors en mesure de renforcer ou d'affaiblir la capacité d'Europol de « régulation par l'information »¹⁴²⁴.

Les membres de l'agence ne peuvent exercer aucune contrainte sur les policiers nationaux qui restent libres de transférer ces informations à Europol et d'avoir recours à ses outils et services. Nous avons en effet noté dans le TUE et le traité d'Amsterdam, mais aussi dans la convention Europol l'absence dans ce domaine d'action de moyens coercitifs à l'encontre des États membres qui conservent leur marge de manœuvre entière. Cette absence de sanction renvoie à

¹⁴²² D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 28 ; M. Thatcher et A. Stone Sweet, « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », *art. cit.*, p. 17-18 ; J. Tallberg, « Delegation to Supranational Institutions », *art. cit.*, p. 32-40 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.*, p. 12 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 17 ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », *art. cit.*, p. 12.

¹⁴²³ B. A. Ellison, « A Conceptual Framework for Analyzing Bureaucratic Politics and Autonomy », *art. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 36.

¹⁴²⁴ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, *op. cit.* ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.* ; G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.* ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*

la notion de « *soft law* »¹⁴²⁵, au cœur de plusieurs travaux s'intéressant à l'« européenisation » Si nous l'avons brièvement définie jusqu'ici, cette notion joue un rôle central dans ce chapitre. L'europeanisation est pensée par Claudio Radaelli comme « comme l'ensemble des processus de (a) construction (b) diffusion et (c) institutionnalisation des règles formelles et informelles, des procédures, des paradigmes des politiques, des styles, « manières de faire les choses » ainsi que des croyances et normes partagés qui sont d'abord définis et consolidés au sein du processus des politiques de l'UE et ensuite incorporés dans la logique des discours, identités, structures politiques et politiques publiques domestiques »¹⁴²⁶. Nous nous intéressons ici moins à l'élaboration de la politique, au « processus européen »¹⁴²⁷ mais plutôt aux « ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne »¹⁴²⁸ des administrations nationales policières.

Sur ce point, les recherches portant sur l'europeanisation sont généralement comparatives et partent du postulat que les acteurs domestiques ne font pas qu'intégrer passivement les politiques et décisions communautaires. Ils en constituent des filtres et il se produit des interactions multiples entre les échelons européen et national¹⁴²⁹. Ce concept vise à intégrer l'effectivité et la pluralité des transformations et des effets de la construction européenne au niveau national. Celles-ci peuvent être pensées sur un continuum allant d'une absence d'évolution à une transformation totale qui supposerait l'adoption d'un nouveau paradigme de politique publique et des mutations institutionnelles. Entre ces deux pôles, des degrés de convergence plus ou moins forts du niveau national vers le niveau européen pourraient être visibles, des formes d'acco-

¹⁴²⁵ Celle-ci est l'objet de recherches récentes pour en définir les contours et peut être pensée selon Fabien Terpan comme regroupant les instruments non contraignants mais dotés d'effets légaux potentiels, de standards non contraignants inclus dans des instruments légaux, des actes contraignants du point de vue légal mais qui ne sont pas l'objet de mécanismes de sanction (« *Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law: Soft Law in the European Union* », *European Law Journal*, 2015, 21, 1, p. 68-96).

¹⁴²⁶ C. M. Radaelli, « The Europeanization of Public Policy », art. cit.

¹⁴²⁷ S. Saurugger et Y. Surel, « L'europeanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, 13, 2, p. 187.

¹⁴²⁸ B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action*, op. cit., p. 36.

¹⁴²⁹ C. M. Radaelli, « The Europeanization of Public Policy », art. cit. ; S. Saurugger et Y. Surel, « L'europeanisation comme processus de transfert de politique publique », art. cit. ; B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action*, op. cit. ; F. Bafoil, « L'europeanisation : héritages, résistances, mobilisations collectives et cohésion », *Critique internationale*, 2008, 41, p. 154-169 ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et europeanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, 2013, 40, 2, p. 94-118.

mmodation peuvent impliquer, par exemple, des évolutions des pratiques et procédures mais une stabilité institutionnelle¹⁴³⁰.

Dans ce chapitre, nous observons les éventuelles adaptations des organisations de police des États membres sans qu'elles ne puissent être sanctionnées formellement. Le seul moyen de pression identifié par la littérature dans ce cadre est le « *naming and shaming* » exercé sur les acteurs qui ne jouent pas le jeu européen¹⁴³¹. À cet égard, une partie de la littérature s'est révélée plutôt sceptique quant aux changements des acteurs domestiques en l'absence de contrainte. Ces chercheurs ont soumis l'idée que si une transformation effective pouvait être perceptible dans ce cas, le *soft law* se révélait rarement suffisant en soi et nécessitait d'être complété avec des mesures de *hard law*¹⁴³². Pour autant, d'autres travaux ont mis en lumière l'eupéanisation horizontale possible des acteurs nationaux par le biais de leur socialisation entendue comme une double dynamique d'adaptation et d'apprentissage¹⁴³³, de la discussion, de l'échange des meilleures pratiques qui sont au cœur du *soft law*¹⁴³⁴.

Sans remettre en cause ces mécanismes, mais afin de saisir plus clairement les différences observées en matière d'eupéanisation, un ensemble de chercheurs a plus récemment mobilisé la notion d'« usages » de l'Europe¹⁴³⁵. En effet, selon Chloé Bérut et Sabine Saurug-

¹⁴³⁰ M. López-Santana, « Soft Europeanisation? How the Soft Pressure from Above Affects the Bottom (Differently): The Belgian, Spanish and Swedish Experiences », *European University Institute Working Papers* 10, Florence, European University Institute, 2007, p. 5 ; S. Saurugger et Y. Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », art. cit., p. 198-190.

¹⁴³¹ E. Tulmets, « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE : l'expérience des jumelages institutionnels en Estonie et en Hongrie », *Politique européenne*, 2006, 18, 1, p. 60 ; M. López-Santana, « Soft Europeanisation? », art. cit., p. 3 ; E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law: The Future of EU Health Policy? », *Political Perspectives*, 2012, 6, 1, p. 90 ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale : l'usage des instruments européens dans la construction des politiques d'e-santé en France et au Royaume-Uni », *Gouvernement et action publique*, 2018, 3, 3, p. 12.

¹⁴³² E. O'Hagan, « Too Soft to Handle? A Reflection on Soft Law in Europe and Accession States », *Journal of European Integration*, 2004, 26, 4, p. 379-403 ; E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law », art. cit., p. 97.

¹⁴³³ Pour un état clair de la littérature sur la question de l'apprentissage cf. J. de Maillard, « Apprentissage » dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 68-75.

¹⁴³⁴ C. M. Radaelli, « Europeanisation: Solution or Problem? », *European Integration Online Papers*, 2004, 8, 16 ; C. M. Radaelli, « Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2008, 10, 3, p. 239-254. Ce serait par exemple le cas dans le domaine des politiques migratoires (S. Casella-Colombeau, « Border Guards as an «Alien Police» : Usages of the Schengen Agreement in France », *Les cahiers européens de Sciences Po*, 2010, 4 ; R. Barbulescu, « Inside Fortress Europe: The Europeanisation of Immigrant Integration and its Impact on Identity Boundaries », *Politique européenne*, 2015, 47, 1, p. 24-44) ou en matière de santé publique (E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.).

¹⁴³⁵ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, op. cit. ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.

ger, la question que se posent les auteurs étudiant les mutations du niveau national en réaction à l'UE en-dehors de toute coercition « n'est plus uniquement de savoir si l'UE influence le niveau national, mais de comprendre comment et pourquoi les ressources et contraintes de l'Union européenne deviennent des opportunités politiques pour certains acteurs nationaux, qui peuvent les utiliser notamment pour avancer leur propre agenda »¹⁴³⁶. Le facteur explicatif de cette phase d'eupéanisation dans la littérature sur les usages de l'Europe renvoie à des considérations davantage stratégiques. Sans aucune sanction pouvant être adoptée à leur encontre, les acteurs nationaux tendent à recourir à l'Europe lorsqu'ils perçoivent celle-ci comme une ressource, comme une opportunité et non comme une contrainte¹⁴³⁷.

Néanmoins, ces intérêts n'existent pas dans l'absolu et tendent à être modelés par des facteurs institutionnels. Nous nous éloignons des explications en termes de « *fit* » et de « *misfit* » qui supposeraient une « pression adaptative » plus ou moins forte exercée sur les acteurs domestiques¹⁴³⁸. Les dispositions s'inscrivant dans le *soft law* européen ne font que donner des orientations générales, sans prescrire l'adoption d'un modèle précis. En outre, elles ne prévoient aucune sanction à l'encontre du niveau national. Dès lors, selon Chloé Bérut et Sabine Saurugger « en l'absence de contrainte légale, le *misfit* n'est pas un problème en soi : les acteurs ne sont pas dans l'obligation de suivre les orientations européenne »¹⁴³⁹. Pour autant, la compatibilité entre les niveaux national et européen nous paraît à même de favoriser l'eupéanisation des acteurs domestiques. Ces derniers pourraient plus facilement avoir recours à l'Europe dans la mesure où les ajustements normatifs, institutionnels et stratégiques seraient moindres et moins coûteux pour les administrations nationales. Un second élément identifié par la littérature qui ne constitue pas un « moteur »¹⁴⁴⁰ *per se* de l'eupéanisation est l'orientation des élites po-

¹⁴³⁶ C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit., p. 13.

¹⁴³⁷ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, op. cit. ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.

¹⁴³⁸ T. A. Börzel et T. Risse, « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change », *European Integration Online Papers*, 2000, 4, 15 ; M. Green Cowles, J. Caporaso et T. Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001.

¹⁴³⁹ C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit., p. 16.

¹⁴⁴⁰ *Ibid.*

litiques. Parfois intégrée sous l'idée de « prisme national »¹⁴⁴¹, celle-ci est à même de favoriser ou de restreindre cette dynamique d'adaptation, bien que ne l'initiant pas véritablement¹⁴⁴².

L'eupéanisation des administrations policières se traduirait ici par l'adoption plus ou moins forte de nouvelles représentations, routines et intérêts dont une partie peut être pensée en lien avec la création et le développement d'Europol. Nous supposons que cette transformation pourrait être articulée par la perception de l'Europe et d'Europol comme une ressource pour les policiers nationaux. À ce titre, nous supposons dans la deuxième hypothèse de cette thèse, une relation d'interdépendance entre eupéanisation et réputation, c'est-à-dire l'ensemble des croyances symboliques à propos d'une agence, ses capacités, intentions, son histoire, sa mission¹⁴⁴³, variables selon les acteurs¹⁴⁴⁴. Nous avons postulé que dans le cas des policiers des États membres, la réputation est surtout pensée en termes substantifs selon les *outputs* produits par l'agence¹⁴⁴⁵. Les informations sont difficiles à obtenir et constituent le fondement de la réputation bureaucratique des services de police nationaux. Il nous semble probable que ces derniers n'acceptent de les confier à un autre acteur que s'ils y perçoivent un intérêt, une plus-value pour leurs enquêtes. Cette dimension renvoie à l'octroi à une agence d'une identité propre ou d'une juridiction¹⁴⁴⁶ déterminée, d'une expertise unique et d'une capacité à résoudre les problèmes rencontrés. Pour autant, à l'instar de la littérature sur les usages de l'Europe, cette facette stratégique tend à être modelée par des enjeux plus institutionnels. À ce titre, nous pensons que les activités d'Europol et le recours aux outils et services de l'agence doivent être perçus comme légitimes par ces mêmes acteurs, conformes à leurs représentations, pratiques et organisations domestiques¹⁴⁴⁷. Enfin, la police est une activité très proche du champ politique¹⁴⁴⁸. Les orientations plus ou moins favorables des professionnels de la politique nationaux et la pression que ceux-ci peuvent exercer sur les forces de police pourraient faciliter ou limiter leur eupéanisation, leur recours à l'Europe bien qu'elles ne puissent pas le déterminer.

¹⁴⁴¹ M. Green Cowles, J. Caporaso et T. Risse (eds.), *Transforming Europe*, *op. cit.* ; S. Saurugger et Y. Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *art. cit.*, p. 189-190.

¹⁴⁴² P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », *art. cit.*, p. 100 ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », *art. cit.*, p. 17-18.

¹⁴⁴³ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 33.

¹⁴⁴⁴ *Ibid.*, p. 45-47 ; D. P. Carpenter et G. A. Krause, « Reputation and Public Administration », *art. cit.*, p. 31.

¹⁴⁴⁵ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*

¹⁴⁴⁶ A. D. Abbott, *The System of Professions*, *op. cit.*

¹⁴⁴⁷ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », *art. cit.*, p. 19.

¹⁴⁴⁸ M. Weber, *Le savant et la politique*, *op. cit.* ; J.-L. Loubet del Bayle, *La police*, *op. cit.*

À partir de ces éléments, nous postulons que plus les acteurs sont européens et ont un usage stratégique de l'Europe, plus ils sont en mesure d'attribuer une réputation substantive positive à Europol. Dans le même temps, il nous paraît que plus Europol est perçu comme offrant des services uniques et légitimes par des acteurs, plus ces derniers s'europeanisent et conçoivent l'échelon européen comme leur apportant des ressources d'action. Cette articulation entre europeanisation et réputation est d'autant plus intéressante qu'elle nous permet également de tester nos première et deuxième hypothèses de manière conjointe en pensant un double processus d'« ajustement »¹⁴⁴⁹ : celui des policiers à Europol et à l'UE et celui des leaders de l'agence par rapport aux services policiers pour modeler sa réputation, conformément à la littérature existante sur les leaders¹⁴⁵⁰.

Dans la mesure où la police peut difficilement être pensée comme un bloc homogène, nous déclinons cette europeanisation à plusieurs niveaux : celui de l'État et celui des services de police au sein d'un même État. Du fait de l'ampleur des données qui seraient nécessaires à cette fin, nous n'ambitionnons pas ici une étude exhaustive qui ne pourrait avoir lieu que sur un nombre limité de cas. Nous cherchons plutôt à mettre en lumière de grandes tendances et dynamiques permettant de comprendre l'autonomie opérationnelle réelle de l'agence par rapport aux policiers nationaux dans les années 2000.

Force est de constater que la littérature sur la question souligne les difficultés dans cette décennie rencontrées par Europol et sa faible utilisation par les policiers nationaux¹⁴⁵¹. Plus encore, ces chercheurs mettent en exergue l'absence d'harmonisation des modèles et pratiques de police nationale¹⁴⁵² dans ce domaine d'action étroitement connecté au champ politique et aux enjeux de souveraineté nationale¹⁴⁵³. Nous supposons que ces ajustements limités des administrations policières à l'UE et à Europol sont liés à la socialisation restreinte et inégale des

¹⁴⁴⁹ A. Mégie, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », art. cit., p. 59.

¹⁴⁵⁰ J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 52-58 ; J. Malay et M. Fairholm, « Agency Legitimacy », art. cit., p. 2.

¹⁴⁵¹ Entre autres M. Den Boer et W. Bruggeman, « Shifting Gear », art. cit., p. 88 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 296-297 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit. ; H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit., p. 364.

¹⁴⁵² Entre autres J. de Maillard et A. Smith, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes. Un milieu professionnel sans société politique », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 294-297.

¹⁴⁵³ Voir par exemple A. E. Juncos, « Europeanization by Decree? The Case of Police Reform in Bosnia », *Journal of Common Market Studies*, 2011, 49, 2, p. 367-389.

acteurs domestiques à l'Europe, mais également à l'absence de perception de l'agence comme une ressource pour leurs enquêtes nationales. Cette dimension stratégique serait d'autant plus prégnante que les routines et organisations policières domestiques seraient difficilement compatibles avec celles d'Europol (section 1). Cependant, outre cette influence limitée du niveau européen sur l'échelon national, nous tâchons d'identifier les acteurs faisant usage de l'UE et d'Europol, de comprendre pourquoi ils les perçoivent comme des ressources et avec quelles limites. La mise en exergue de ces acteurs implique de souligner en particulier les variations nationales et sectorielles selon les ressources disponibles, les organisations nationales et les positions des élites politiques (section 2).

Section 1. Une résistance bureaucratique forte à l'égard d'Europol

Dans cette première section, nous démontrons pourquoi la majorité des policiers nationaux n'est pas européanisée et n'utilise pas les outils et services d'Europol. Cette situation semble être celle par défaut dans la mesure où aucune contrainte ou sanction ne peut être adoptée contre les États membres qui disposent, en outre, d'autres canaux pour échanger des informations¹⁴⁵⁴. Pourtant, nous avons observé que l'idée d'Europol émane de professionnels de la sécurité et que les leaders, les membres de la communauté épistémique¹⁴⁵⁵ et de l'élite programmatique¹⁴⁵⁶ sont tous des policiers à quelques exceptions près.

Néanmoins, les trajectoires socio-professionnelles spécifiques de ces acteurs européanisés les distinguent très nettement de la grande majorité des policiers nationaux. Un premier obstacle à l'ajustement de ces derniers à l'échelon européen est leur faible socialisation et leur

¹⁴⁵⁴ Nous nous appuyons principalement dans cette partie sur le rôle de plateforme d'échange d'informations de l'agence. Celui-ci constitue d'une part sa fonctionnalité la plus connue, utilisée et accessible à tous les policiers. Ainsi, dans le rapport d'activités d'Europol pour l'année 1999, il est fait état que 87% des activités de l'agence ont eu trait à l'échange d'informations, 9% à l'offre d'une expertise et 4% en matière de coordination des enquêtes. Les rapports suivants ne font pas état de cette distinction. Le rapport d'activités pour l'année 2012 témoigne également de l'utilisation majoritaire d'Europol en tant que plateforme des échanges de données et des meilleurs scores obtenus par l'organisation dans cette fonctionnalité (rapport d'activités d'Europol pour l'année 2012, p. 28). D'autre part, de multiples autres canaux et structures de coopération existent et sont à même de faire concurrence à Europol, de questionner le caractère unique de ses outils et services

¹⁴⁵⁵ P. M. Haas, « Introduction », art. cit. ; A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », art. cit.

¹⁴⁵⁶ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit.,

apprentissage limité de la coopération policière et encore plus d'Europol¹⁴⁵⁷. Or, ceux-ci sont pensés au fondement de l'eupéanisation dans les secteurs d'action publique régis très principalement par des dispositions et instruments de *soft law*¹⁴⁵⁸. De même, pour qu'une réputation soit attribuée à une agence, il est déjà nécessaire qu'elle soit connue, que ses activités soient clairement identifiées et que son fonctionnement soit saisi par ses clients.

Les leaders peuvent à cet égard jouer un rôle essentiel¹⁴⁵⁹. S'ils s'avèrent être structurants au sein de l'agence, ils disposent également d'un rôle de légitimation de cette dernière auprès de ses différents publics. Dans cette optique, ils peuvent proposer des instruments¹⁴⁶⁰ afin de faire connaître l'agence au plus grand nombre d'utilisateurs et pour les convaincre de l'existence de sa capacité d'action unique et de sa légitimité. Nous nous concentrons donc dans un premier temps sur les éventuelles adaptations des policiers nationaux à l'Europe et à Europol, mais surtout sur les frictions et entraves à cette socialisation et sur les potentiels « ajustements »¹⁴⁶¹ des leaders de l'agence (A).

La socialisation constitue un prélude nécessaire à l'eupéanisation, mais ne permet pas d'expliquer pleinement pourquoi certains acteurs socialisés résistent à cette adaptation. À ce titre, Chloé Bérut et Sabine Saurugger mobilisent la notion d'usages développée par Sophie Jacquot et Cornelia Woll¹⁴⁶². Il est plutôt ici question d'usages stratégiques de la part des policiers nationaux qui doivent percevoir l'échelon européen et Europol comme une ressource et non comme une contrainte. Une telle représentation sociale serait facilitée par la compatibilité institutionnelle entre les niveaux domestique et européen. La faible eupéanisation de la grande majorité des policiers nationaux semble par conséquent révéler la difficulté d'Europol à se distinguer des autres canaux de coopération et d'être appréhendé comme compatible avec

¹⁴⁵⁷ L. Block, *From Politics to Policing*, *op. cit.*, p. 244-245 ; D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; H. Aden, « Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe », *art. cit.* ; H. Aden, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices », *art. cit.*

¹⁴⁵⁸ C. M. Radaelli, « Europeanisation: Solution or Problem? », *art. cit.* ; D. M. Trubek et L. G. Trubek, « Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Co-ordination », *European Law Journal*, 2005, 11, 3, p. 343-364 ; E. Tulmets, « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE », *art. cit.*

¹⁴⁵⁹ Entre autres, D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis », *art. cit.* ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », *art. cit.*

¹⁴⁶⁰ P. Lascoumes et P. Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, *op. cit.* ; P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument », *art. cit.*

¹⁴⁶¹ A. Mégie, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », *art. cit.*, p. 59.

¹⁴⁶² C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », *art. cit.*

les organisations nationales. En d'autres termes, la coopération par Europol peine à être considérée comme une opportunité par les policiers nationaux voire est interprétée comme une contrainte en raison de son fonctionnement éloigné des représentations, routines et intérêts domestiques, peu ajustés au niveau européen (B).

A. La socialisation, prélude à l'eupéanisation des policiers nationaux

Si nous avons souligné dans le chapitre 3 le rôle des leaders dans la constitution de l'identité de l'agence, nous avons dans le chapitre 2 mis en exergue les interactions multiples nouées entre les leaders de l'EPE et de l'UDE avec les professionnels de la politique mais aussi avec ceux de la sécurité. Dans ce cadre, les leaders peuvent être appréhendés comme jouant un rôle de « pivot »¹⁴⁶³ entre l'agence et ses différents publics. Ils doivent insérer cette agence dans des réseaux, s'adapter aux transformations de l'environnement extérieur, assurer des relations publiques pour acquérir et maintenir le soutien des acteurs externes¹⁴⁶⁴ ou en d'autres termes pour « vendre »¹⁴⁶⁵ l'agence à ses clients et les socialiser. Ce travail est nécessaire afin d'initier un apprentissage d'Europol, de ses instruments, de son fonctionnement voire de la coopération policière tout court au sein des services de police des États membres. Dans ce sens, nous étudions tout d'abord les instruments de communication et de marketing développés. Ceux-ci ont non seulement pour objet de socialiser le plus grand nombre d'acteurs nationaux à Europol, mais aussi de démontrer la spécificité des instruments de l'agence par rapport à ce qui existe au niveau national ou aux autres structures de coopération policière. L'objectif des leaders est ainsi de « préparer le terrain »¹⁴⁶⁶ pour diffuser de nouvelles représentations sociales et pratiques en matière de coopération policière (1). Pour autant, nous postulons que cette socialisation est heurtée, qu'elle n'a pas lieu de manière aussi mécanique et progressive que ce que les rapports d'Europol et les discours des leaders de l'agence le laissent supposer en raison du manque d'intérêt et des inégalités d'accès à ces informations (2).

¹⁴⁶³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 63.

¹⁴⁶⁴ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 63-64.

¹⁴⁶⁵ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 64.

¹⁴⁶⁶ E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law », art. cit., p. 90.

A. 1. Une quête de légitimité auprès des policiers nationaux

La réputation d'une agence peut être modelée par ses leaders dont le rôle dépasse les frontières de l'agence. La littérature existante leur attribue un rôle clé dans l'articulation et l'ajustement de l'agence dans son environnement plus large. À cet égard, nous nous intéressons à deux registres d'instruments complémentaires développés par ces acteurs afin de modifier les représentations sociales et pratiques des policiers nationaux concernant Europol. Il s'agit d'une part d'instruments communicationnels pour faire connaître l'agence, démontrer le caractère unique des outils et services proposés et mettre en contact des représentants de l'agence et des policiers nationaux (§1). D'autre part, sont pensés des instruments qui s'inscrivent davantage dans une stratégie de marketing. Ceux-ci consignent plutôt les succès d'Europol dans des documents écrits afin de justifier sa légitimité opérationnelle par ses performances (§2). Force est de constater que si le recours à ces deux ensembles d'instruments est *a priori* surprenant pour une agence de coopération policière, il s'inscrit dans une utilisation de plus en plus forte de la communication et de l'information dans les politiques publiques¹⁴⁶⁷. Celles-ci correspondent à une deuxième facette de l'idée de « *nodality* »¹⁴⁶⁸ de Christopher Hood que nous avons mobilisée précédemment. En effet, la mise en réseau peut permettre d'obtenir davantage d'informations, comme étudié dans le chapitre 3, mais elle peut également avoir pour objectif de modeler les comportements des acteurs par la production d'informations.

A.1 §1. La communication, vecteur de socialisation à Europol

L'enjeu de la socialisation et de la sensibilisation des acteurs nationaux à l'existence et au fonctionnement de l'UE est central pour les agences de l'UE, en particulier celles du troisième pilier qui ne peuvent procéder à aucune sanction¹⁴⁶⁹. C'est le cas notamment des membres d'Eurojust, l'agence de l'UE en charge de la coopération judiciaire. Ces acteurs ont cherché à diminuer l'« incertitude »¹⁴⁷⁰ des relations avec l'échelon national par la diffusion d'informations à destination des acteurs des États membres. Cette dynamique est illustrée par l'extrait

¹⁴⁶⁷ M. Howlett, « Government Communication as a Policy Tool », art. cit.

¹⁴⁶⁸ C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, op. cit., p. 28.

¹⁴⁶⁹ J. J. Rijpma, « Justice and Home Affairs Agencies: Governing the Area of Freedom Security and Justice after Lisbon », cinquième conférence ECPR sur les politiques de l'UE, Porto, 2010 ; J. J. Rijpma, « Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its Inherent Tensions », art. cit. ; E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit.

¹⁴⁷⁰ A. Mégie, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », art. cit.

d'entretien suivant avec un magistrat d'Eurojust réalisé par Antoine Mégie : « On prend notre bâton de pèlerin et on essaye de faire connaître l'unité à tous les échelons, que ce soit dans les juridictions mais aussi dans le cadre des formations ou des écoles de magistrats »¹⁴⁷¹.

Dans le cas d'Europol, ce besoin de socialisation a été identifié dès la phase de l'UDE, comme démontré dans le chapitre 2. Les instruments développés à cet égard sont mus par plusieurs objectifs sous-tendant l'eupéanisation de ces acteurs. Premièrement, les leaders de l'agence ont le sentiment qu'elle est peu connue par les policiers nationaux au début des années 2000. Il s'agit donc de les familiariser avec Europol et d'expliquer son rôle, son mandat et son fonctionnement. Deuxièmement, les leaders cherchent à modeler la réputation de l'agence en termes d'expertise technique¹⁴⁷² en exposant les services et outils uniques qui sont rassemblés au sein de l'agence. Ces deux buts sont perceptibles au sein des différents instruments développés : les « tournées » dans les États membres, les formations et le retour du personnel dans les services nationaux de police.

De prime abord, une forte continuité est visible entre les instruments de l'UDE et d'Europol par le biais de ce que les leaders appellent les « tournées » de représentants d'Europol dans les États membres (« *roadshows* »). Celles-ci prennent la forme de séminaires organisés dans un État. Elles s'adressent aux policiers nationaux mis en présence de personnel d'Europol ainsi que de membres du BDL et de l'UNE de leur État pour faciliter la compréhension entre les échelons européen et domestique¹⁴⁷³. L'objectif de ces tournées pour les leaders de l'agence est de présenter Europol à des policiers qui n'y ont pas nécessairement accès dans leurs tâches quotidiennes, qui ne sont pas impliqués directement dans la coopération policière européenne. Cet instrument traduit une quête de socialisation et d'élargissement des utilisateurs de l'agence. Les leaders d'Europol ont institutionnalisé par la suite cet instrument intégré au sein d'un « *awareness program* » qui englobe un ensemble de séminaires visant à faire connaître Europol par les services de police nationaux¹⁴⁷⁴. De surcroît, ces acteurs ont développé d'autres outils

¹⁴⁷¹ Entretien avec un magistrat d'Eurojust, réalisé par Antoine Mégie en février 2004 et cité dans A. Mégie, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », art. cit., p. 62; A. Mégie, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », art. cit.

¹⁴⁷² D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

¹⁴⁷³ A. Scherrer, J. Jeandesboz et P.-E. Guittet, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », art. cit., p. 48.

¹⁴⁷⁴ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 56.

complémentaires, comme un catalogue des produits et services proposés par Europol¹⁴⁷⁵. Le poids de ce premier ensemble d'instruments a été grandement mis en valeur par les membres de l'agence que nous avons rencontrés : « Les *roadshows* d'Europol avaient un effet important, [il s'agissait] juste [d']aller faire des campagnes d'information pour contacter plus de policiers, au moins le niveau national était informé du travail, des résultats »¹⁴⁷⁶. Emma Disley, Barrie Irving, William Hughes et Bhanu Patruni soulignent le partage de cette représentation sociale de cet ensemble d'instruments par les représentants des États membres à Europol. Ces derniers les auraient perçus comme en mesure de doubler voire tripler le nombre de messages annuels échangés par les policiers nationaux *via* Europol sur un moyen terme¹⁴⁷⁷.

Une deuxième catégorie d'instruments mis en place par les leaders d'Europol pour socialiser les policiers des États membres avec l'agence est l'offre de formations¹⁴⁷⁸. Nous avons déjà évoqué dans le chapitre 3 celles consacrées à la lutte contre certains types de criminalité ou à des méthodes d'enquête spécifiques. Nous nous intéressons surtout ici aux formations réalisées afin d'expliquer le fonctionnement et surtout l'utilisation des outils et bases de données d'Europol. C'est par exemple le cas de cours dispensés par des membres de l'agence sur le SIE. En outre, un partenariat a été noué entre Europol et le CEPOL. Ce dernier propose aux policiers nationaux un programme de formation consacré à Europol pour les familiariser avec cette agence. De manière plus large, ces instruments éducatifs ont pour objectif de plus long terme de favoriser l'échange de compétences et de connaissances entre les participants à ces formations une fois qu'elles sont terminées et que ces acteurs retournent à leur service domestique¹⁴⁷⁹. Certains policiers nationaux que nous avons rencontrés ont considéré que ce but était atteint et ont évalué positivement le rôle de ces formations : « Il y a une méconnaissance qui tend à se réduire du fait de formations [...] au moins dans les services spécialisés de police judiciaire, de gendarmerie et ceux qui vont là-bas reviennent en se disant que c'est une belle machine, que c'est impressionnant, que c'est dommage de s'en priver »¹⁴⁸⁰. Ce cadre cognitif nous semble

¹⁴⁷⁵ A. Scherrer, J. Jeandesboz et P.-E. Guittet, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », art. cit., p. 48.

¹⁴⁷⁶ Entretien avec un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol, mai 2017.

¹⁴⁷⁷ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 55-56.

¹⁴⁷⁸ Le rôle des formations semble aussi central dans le cas d'autres agences, comme pour Eurojust (A. Mégie, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », art. cit., p. 62 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 328).

¹⁴⁷⁹ F. Lemieux et N. Gerspacher, « A Market-Oriented Explanation of the Expansion of the Role of Europol », art. cit., p. 12.

¹⁴⁸⁰ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

renforcé par la conformité de ces instruments aux mutations plus générales d'une partie du métier de policier. Celles-ci sont notamment liées à la place croissante de la coopération policière¹⁴⁸¹ et amènent à de nouvelles ressources devant être maîtrisées par les policiers. Il s'agit de certains savoirs linguistiques, même devenus un prérequis pour les cadres supérieurs de la police¹⁴⁸². En outre, sont également de plus en plus attendues des connaissances informatiques et technologiques des policiers en raison de l'intensification du recours aux nouvelles technologies de l'information dans le métier de police¹⁴⁸³. Par conséquent, la mise en lumière par les policiers nationaux des formations proposées par Europol pourrait être saisie à la lumière de cette dynamique plus générale puisqu'elles permettraient d'acquérir des savoirs de plus en plus valorisés pensés comme indispensables à la montée des échelons hiérarchiques.

La communication, par le biais d'interactions directes entre des représentants d'Europol et des policiers nationaux ou par les formations, est clairement rattachée à la dimension nodale des travaux existants sur les instruments de politique publique¹⁴⁸⁴. En revanche, la littérature sur l'europanisation intègre des moyens de socialisation plus informels que nous retrouvons dans le cas d'Europol et qui se superposent aux premiers, tels que le bouche-à-oreilles ou la transmission d'expériences des individus formés au niveau européen voire ayant travaillé au sein de l'agence. Ce dernier point est en particulier peu mis en exergue par les chercheurs sur l'autonomie des agences qui supposent plutôt que les leaders de ces dernières valoriseraient la permanence et la stabilisation de leur personnel pour renforcer la cohésion interne¹⁴⁸⁵. Au contraire, comme observé dans le chapitre 3, ceux d'Europol ont pris le pari d'une importante rotation des individus travaillant à l'agence. Celle-ci ne vise pas seulement à actualiser les connaissances, mais entre en résonance avec le travail de communication à des fins de socialisation entrepris plus largement¹⁴⁸⁶ :

Si vous produisez de bons rapports analytiques et vous pouvez vraiment soutenir les enquêtes nationales, alors ceux qui sont impliqués dans ces enquêtes vont dire

¹⁴⁸¹ M. Anderson, *Policing the World*, *op. cit.* ; F. Lemieux et N. Gerspacher, « A Market-Oriented Explanation of the Expansion of the Role of Europol », art. cit., p. 63-81 ; F. Lemieux, « The Nature and Structure of International Police Cooperation », art. cit.

¹⁴⁸² H. Aden, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices », art. cit. ; F. Lemieux et N. Gerspacher, « A Market-Oriented Explanation of the Expansion of the Role of Europol », art. cit.

¹⁴⁸³ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

¹⁴⁸⁴ C. C. Hood, *The Tools of Government*, *op. cit.* ; M. Howlett, « Managing the « Hollow State »: Procedural Policy Instruments and Modern Governance », *Canadian Public Administration*, 2000, 43, 4, p. 412-431 ; M. Howlett, « Government Communication as a Policy Tool », art. cit.

¹⁴⁸⁵ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 50.

¹⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 294.

*que la prochaine fois ils retourneront vers Europol pour l'utiliser de nouveau et ils vont aussi parler à leurs collègues et dire qu'Europol est une organisation utile, qu'Europol les a aidés avec leur enquête et je crois que ce sont ces personnes qui sont très importantes*¹⁴⁸⁷.

A.1. §2. La mise en place d'une stratégie de marketing

Les instruments de sensibilisation des policiers nationaux par le biais de leur mise en contact avec des représentants d'Europol sont complétés par des instruments plus proches d'une stratégie de marketing. Plus qu'une simple diffusion de l'existence d'Europol, ce deuxième registre d'instruments de socialisation vise à mettre en avant les *outputs* de l'agence et s'ancre plus clairement dans le modelage de sa réputation en termes de performance¹⁴⁸⁸. Cet objectif a été explicité par les leaders, comme l'un des entretiens réalisés par M. Busuioc l'illustre : « Comment pouvons-nous susciter de la coopération ? Par le succès. En démontrant que le système fonctionne »¹⁴⁸⁹. De même, un acteur interrogé dans le cadre de notre thèse considérait que « Europol a augmenté sa légitimité par ses succès »¹⁴⁹⁰.

Cette dimension performative déployée par les leaders de l'agence visant à « booster son image »¹⁴⁹¹ est perceptible dès le début des années 2000 au sein des rapports d'activités annuels d'Europol par le recours à des indicateurs quantitatifs : le nombre de cas initiés *via* l'agence, de messages échangés *via* Europol, les résultats des opérations réalisées en termes d'arrestations, de saisies réalisées dans le cadre des enquêtes ayant mobilisé l'agence. Par exemple, le rapport de 2000 fait état d'une opération de démantèlement d'un laboratoire illégal de drogues de synthèse devenue possible grâce à la formation des policiers grecs par Europol et au soutien opérationnel de l'agence par le biais d'un de ses experts. De même, ce rapport met en avant le soutien analytique opérationnel apporté par Europol dans le cadre d'une enquête menée par la police néerlandaise ayant débouché sur 19 nouvelles enquêtes, des saisies de matériel pédopornographique et des arrestations. Si ces documents traduisent la quête de socialisation des leaders de l'agence, ils révèlent également de manière plus large le poids des impératifs et méthodes

¹⁴⁸⁷ Entretien avec un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol, mai 2017.

¹⁴⁸⁸ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

¹⁴⁸⁹ E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », *art. cit.*, p. 49. Cette nécessaire mise en lumière est également perçue par le personnel d'autres agences, comme notamment celui d'Eurojust (A. Mégie, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », *art. cit.*, p. 62 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 329).

¹⁴⁹⁰ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

¹⁴⁹¹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 286.

d'évaluation du *New Public Management* de plus en plus appliqués aux polices nationales¹⁴⁹² et au niveau européen¹⁴⁹³.

Des transformations sont perceptibles au fil des rapports annuels d'activités et tendent à mettre de plus en plus en valeur le rôle de l'agence dans les succès des opérations et enquêtes¹⁴⁹⁴. Ce changement est visible au milieu des années 2000 et reflété par exemple dans l'introduction du rapport d'activités pour l'année 2005 par le directeur de l'agence : « Europol a aidé les États membres dans plusieurs opérations réussies en aidant par le biais des informations échangées, de la coordination et de l'analyse réalisées. Plusieurs de ces opérations ont résulté dans le démantèlement d'un grand nombre de réseaux criminels ainsi que de nombreuses arrestations et condamnations »¹⁴⁹⁵. Pour autant, cette dynamique est véritablement accélérée à partir de la fin des années 2000 en raison de la nomination de Rob Wainwright doté de savoirs communicationnels plus forts que ses prédécesseurs comme évoqué dans le chapitre 3. Nous pouvons dès lors observer une forme de maturation et de professionnalisation de ces rapports, s'inscrivant dans une projection plus claire en termes de « *nodality* ».

En effet, outre la mise en page beaucoup plus colorée et graphique, les différents rapports annuels d'activités d'Europol mentionnent les nombreuses opérations que l'agence a soutenues. Sont fournies des descriptions de plus en plus détaillées des opérations, de leur ampleur, de leurs résultats. De surcroît, les indicateurs quantitatifs sont de plus en plus nombreux concernant le nombre de messages échangés, le volume des données contenues dans le SIE, leur nature etc.

¹⁴⁹² N. Cope, « Crime Analysis, Principles and Practices » dans T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Cullompton, Willan Publishing, 2003, p. 340-358 ; A.-C. Douillet, J. de Maillard et M. Zagrodzki, « Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France », *Politiques et management public*, 2014, 31, 4, p. 421-442 ; J. de Maillard, « Réformes des polices dans les pays occidentaux : Une perspective comparée », *Revue française de science politique*, 2009, 59, 6, p. 1197-1230.

¹⁴⁹³ Ce *New Public Management* semble s'appliquer à Europol du fait de sa nature d'agence de l'UE mais aussi en raison de sa nature d'une agence de coopération policière. Il est ainsi possible de mobiliser à la fois les recherches propres aux agences de l'UE qui mettent en lumière le poids du *New Public Management* dans la création et l'essor de ces dernières (R. D. Kelemen, « The Politics of « Eurocratic » Structure and the New European Agencies », art. cit. ; A. Musa, « Reforming the European Union Agency Governance », art. cit.). Pour les chercheurs travaillant sur la police et la sécurité, Europol peut être pensé comme le résultat des transformations administratives des polices nationales dans cette lignée de rationalisation et d'efficacité (S. Cope, F. Leishman et P. Starie, « Globalization, New Public Management and the Enabling State: Futures of Police Management », *International Journal of Public Sector Management*, 1997, 10, 6, p. 444-460).

¹⁴⁹⁴ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 286.

¹⁴⁹⁵ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2005, p. 3.

Images 4.1. Exemples de contribution d'Europol aux enquêtes mis en lumière dans les rapports annuels d'activités

OPÉRATION ATHENA II

En avril 2010, deux agents d'Europol et le bureau mobile ont aidé la direction générale des douanes espagnoles dans le cadre de l'opération Athena II.

Il s'agissait d'une opération douanière commune ciblant les mouvements transfrontaliers d'argent liquide et d'autres instruments monétaires, utilisés par les organisations criminelles pour financer leurs activités criminelles et blanchir des gains frauduleux.

Les administrations douanières de 19 pays européens et pays tiers (à savoir l'Algérie, le Maroc, la Norvège, la Tunisie et les États-Unis) ont participé à l'opération, de même que des agences internationales telles qu'Europol, Interpol et l'Organisation mondiale des douanes.

Cette opération a conduit:

- à l'émission de messages d'alerte (des rapports concernant des personnes déclarant voyager avec plus de 10 000 euros et des alertes signalant des mouvements d'argent liquide suspects);
- à l'émission de messages de saisie (servant à signaler la détection et la saisie d'argent liquide ou d'autres instruments monétaires atteignant plus de 10 000 euros);
- à des saisies d'argent liquide atteignant 5,5 millions d'euros et à des alertes de détection d'argent liquide pour une somme atteignant 26,5 millions d'euros;
- à la gestion, par Europol, de 110 messages d'alerte et 128 messages de saisie, ainsi qu'à l'exécution de recherches dans ses systèmes avec pour résultat la découverte de divers liens;
- à l'établissement par Europol de quatre liens mettant en évidence la circulation d'une quantité impressionnante d'argent liquide entre deux pays européens.

OPÉRATION «COMFORT»

Au début de 2010, la police nationale néerlandaise a reçu des informations et des données indiquant que les serveurs des clients d'une société néerlandaise d'hébergement web avaient été piratés. Les pirates informatiques avaient placé un «image board» (forum de partage d'images anonyme) contenant du matériel pédopornographique sur le serveur web détourné. La société a sauvegardé les journaux du serveur spécifique, y compris le matériel pédopornographique découvert, et les a envoyés à la police nationale néerlandaise.

Les Pays-Bas ont soumis les données criminelles aux bases de données d'Europol. Europol a analysé les données et a transmis des rapports d'analyse à tous les pays concernés. Au cours de l'analyse, on a identifié 3 931 cibles à l'intérieur de l'Union européenne et 6 041 à l'extérieur de celle-ci.

Source : extraits du rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2010, p. 37 ; p. 26.

Sont également introduits des témoignages de la part de participants aux opérations d'Europol, mettant en valeur la « valeur ajoutée », « la disponibilité » et les « compétences », « le soutien » etc. d'Europol¹⁴⁹⁶. Ces rapports tendent ainsi à insister sur la diversité des capacités d'action d'Europol mobilisées, à la fois comme centre d'analyse opérationnelle, mais aussi de coordination des informations et d'aide sur le terrain.

¹⁴⁹⁶ Ces citations sont extraites du rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2011, p. 33.

Image 4.2. Exemple d'évaluations d'Europol par les policiers

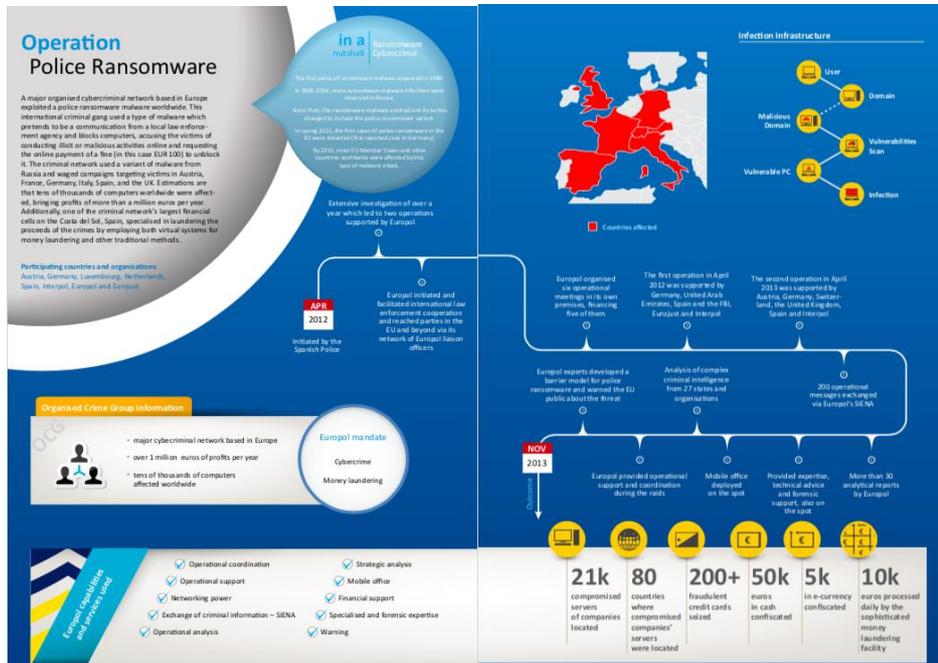


Source : extrait du rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2010, p. 26.

Cette dynamique de maturation de la stratégie de marketing des leaders d'Europol est renforcée à partir de 2013 où le format des rapports annuels d'activités a complètement évolué. La partie relative au soutien opérationnel d'Europol de ces rapports accord une place encore plus marquée aux synthèses d'opérations réalisées avec le soutien d'Europol au détriment de certains commentaires plus généraux sur les tendances à l'œuvre dans chaque domaine¹⁴⁹⁷.

¹⁴⁹⁷ Le rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2013 illustre particulièrement bien ce point dans la mesure où il présente de manière détaillée sept opérations auxquelles Europol a participé en indiquant à chaque fois la nature du dossier concerné, les itinéraires utilisés, les États impliqués, la nature du soutien offert par Europol, le nombre de personnes arrêtées, le résultat des saisies, à l'instar des exemples donnés ci-dessous.

Images 4.3. Exemples de contribution d'Europol aux enquêtes mis en lumière dans les rapports annuels d'activités à partir de 2013



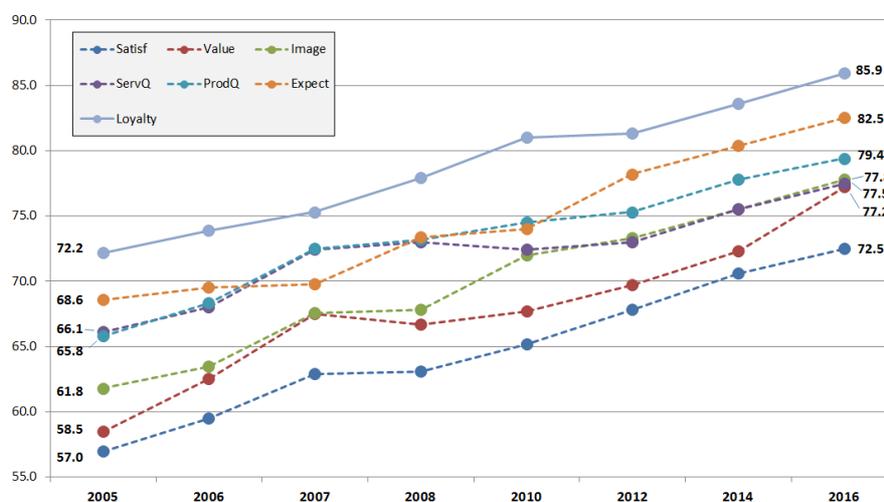
Source : extraits du rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2013, p. 32-33 ; extrait du rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2015, p. 39.

En outre, dès 2010, les rapports d'activités d'Europol font état des enquêtes menées sur les utilisateurs d'Europol¹⁴⁹⁸ (graphique 4.1) alors que celles-ci ne sont pas nouvelles et sont

¹⁴⁹⁸ La notion d'utilisateurs est entendue au sens large puisqu'elle inclut une diversité d'acteurs. En 2016, sur 636 réponses, 75% proviennent des autorités des États membres, 9% d'autorités d'États non membres de l'UE, 7% d'autres agences de l'UE ou d'organisations internationales, 9% du secteur privé ou autre type d'organisations (universités, ONG etc.) (« Europol user survey 2016, p. 1).

déjà réalisées au début des années 2000. Les indicateurs mobilisés dans cette enquête sont quantitatifs et témoignent d'une quête de performance de l'agence, de manière assez proche à ce qu'il existe pour les entreprises. En effet, les dimensions évaluées sont la satisfaction des clients quant au travail fourni par Europol (Satisf), le rapport qualité/prix (Value), l'image générale d'Europol aux yeux de la société (Image), la qualité des services (ServQ), la qualité des produits (ProdQ), les attentes quant à Europol (Expect) et la loyauté ressentie à son égard (Loyalty). Il s'avère d'ailleurs intéressant de noter qu'en 2012, ce rapport est même effectué par le groupe « ETSI Rating », spécialiste des études sur les industries et des index de satisfaction des employés. Cette facette performative de *New Public Management* est clairement avouée par les membres de l'agence : « C'était plus une façon pour Europol de communiquer sur sa performance parce que ce que nous faisons était mis à l'écrit dans le programme de travail et le rapport d'évaluation se focalisait sur notre degré de performance, sur la satisfaction aux buts fixés »¹⁴⁹⁹.

Graphique 4.1. Résultats de l'enquête des utilisateurs d'Europol de 2016



Source : rapport « Europol user survey 2016 » disponible sur <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-user-survey-2016>

Légende donnée par le document : les scores en-dessous de 60% de satisfaction sont considérés comme démontrant une faible reconnaissance des utilisateurs d'Europol ; ceux entre 60 et 75 % comme des scores moyens ; ceux au-delà de 75% témoigneraient d'une très bonne reconnaissance parmi les utilisateurs.

Force est de constater la fonction légitimatrice accordée à ces résultats d'enquête. Plutôt que de se concentrer sur le fait qu'en 2010 un seul des indicateurs est au-dessus de la barre des

¹⁴⁹⁹ Entretien avec un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol, mai 2017.

75%, les rapports annuels d'activités font surtout état de l'amélioration des évaluations des utilisateurs comme forme de compensation des résultats modestes : « Les résultats de cette enquête ont rendu compte de niveaux de satisfaction en progression. Dans chaque domaine, sauf un, les résultats enregistrés étaient les plus élevés jamais obtenus depuis l'introduction de cette enquête, en 2002. Les 57 produits Europol cotés ont tous été évalués positivement »¹⁵⁰⁰. L'objectif est de la sorte de convaincre les policiers non familiers ou plus réticents à utiliser Europol de sa légitimité opérationnelle en soulignant que leurs collègues se sont montrés enthousiastes quant aux résultats obtenus par l'agence.

Ces instruments de communication et de marketing, en mettant en avant l'identité unique et la légitimité de l'agence ou du moins ses perceptions évolutives, tendent à souligner la socialisation croissante des policiers nationaux et font apparaître une croissance de l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol. À ces instruments, se sont ajoutés un certain nombre de discours portés par les membres de l'agence qui font état d'un changement majeur en matière de l'autonomie opérationnelle *de facto*. C'est le cas par exemple de cet entretien réalisé avec un ancien directeur adjoint de l'agence qui identifie la fin des années 2000 comme un tournant de l'institutionnalisation d'Europol : « Moi, je vois le point de bascule avec le nouveau directeur mais car c'est une conjonction d'événements, d'évolution des phénomènes criminels, la crédibilisation d'Europol en tant que service à dimension opérationnelle s'est réalisée dans le créneau 2008-2010 »¹⁵⁰¹. Dès lors, la simple lecture des rapports annuels d'activités d'Europol, la prise en compte des différents indicateurs fournis et les discours portés par les membres de l'agence, et encore plus de ses leaders, pourraient nous amener à constater une forme de socialisation presque mécanique des policiers nationaux à Europol. Pour autant, une distanciation du chercheur est nécessaire face à ces différents instruments de légitimation de l'agence que nous traitons comme reflétant les représentations sociales des leaders de l'agence et leur croyance en sa nécessité de l'agence¹⁵⁰². À ce titre, nous tâchons à présent de restituer les possibles biais et nuances relativisant les mutations de l'autonomie de l'agence décrites par ces acteurs.

¹⁵⁰⁰ Rapport annuel d'activités pour l'année 2010, p. 8.

¹⁵⁰¹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁵⁰² Entre autres, D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis », *art. cit.* ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », *art. cit.*

A. 2. Une socialisation restreinte des policiers nationaux

À la différence des discours portés par les membres d'Europol, force est de constater l'absence de progression continue, les temps d'arrêt voire les possibles involutions de différents indicateurs de l'autonomie opérationnelle réelle de l'agence. C'est le cas du nombre de messages opérationnels échangés (graphique 4.2) et d'enquêtes ouvertes par le biais de SIENA (graphique 4.3), ou encore du nombre de recherches effectuées (graphique 4.4) ou d'objets insérés dans le SIE (graphique 4.5).

Si ces graphiques révèlent des à-coups dans le processus d'institutionnalisation d'Europol, ils doivent en outre être nuancés en considérant le nombre total de policiers dans l'UE qui atteint 1,6 million après les élargissements. De surcroît, il est nécessaire de souligner le nombre croissant d'autorités compétentes ayant accès à Europol, pas seulement en lien avec les élargissements de l'UE, mais aussi en raison de l'accréditation de nouvelles autorités¹⁵⁰³. Dans ce sens, tandis que le rapport d'activités d'Europol pour l'année 2015 atteste d'une croissance de 16% des affaires ouvertes par SIENA, il est précisé également que ce nombre tient compte du nombre d'enquêtes ouvertes par les centres de coopération policière et douanière qui ont représenté 39% des nouvelles affaires pour cette année. De même, la croissance du nombre d'objets insérés dans le SIE peut être corrélée à la mise en place de systèmes automatisés de chargement des données au sein des États membres. Ceux-ci permettent le téléchargement des informations des services de police de manière automatique, sans intervention humaine¹⁵⁰⁴. Enfin, la hausse de la quantité d'informations transmises doit être distinguée de la qualité de ces données. En effet, au début des années 2000, celles-ci concernent des cas peu complexes et des enquêtes déjà terminées, même si une forme d'évolution se dessine à la fin des années 2000¹⁵⁰⁵, comme en atteste un officier de liaison belge : « En 2003 quand je suis arrivé, on était encouragé à envoyer de l'information. Europol commençait à faire des analyses mais comme l'information de base était obsolète, les résultats de l'analyse ne valaient rien. Donc, au début, on se disait « Europol, quelle est la plus-value ? Ils nous donnent des résultats d'analyse mais l'information est dépassée ». Mais ça a changé, on a de plus en plus des informations d'enquêtes en

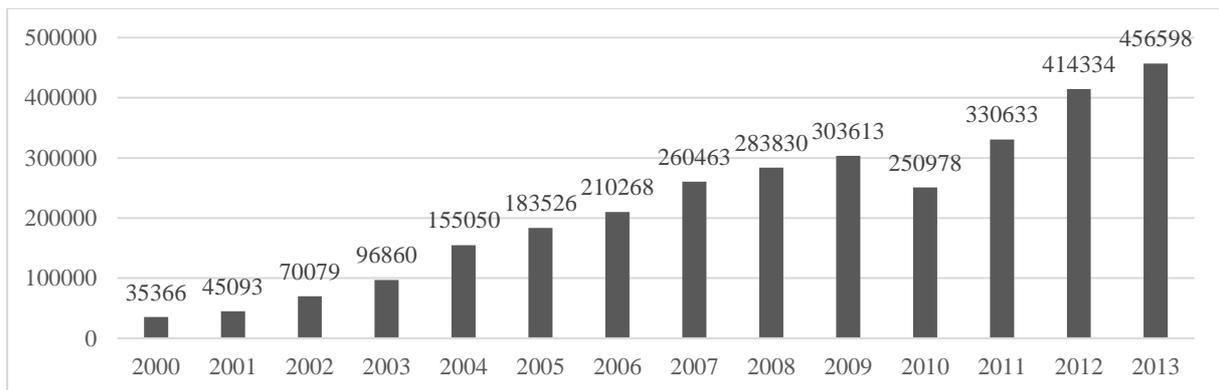
¹⁵⁰³ À titre d'exemple, les autorités compétentes pouvant avoir accès à SIENA sont 373 en 2012 (rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2012, p. 7) et en 2016 elles sont déjà 757 (rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2016, p. 69).

¹⁵⁰⁴ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2011, p. 18.

¹⁵⁰⁵ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 287-299.

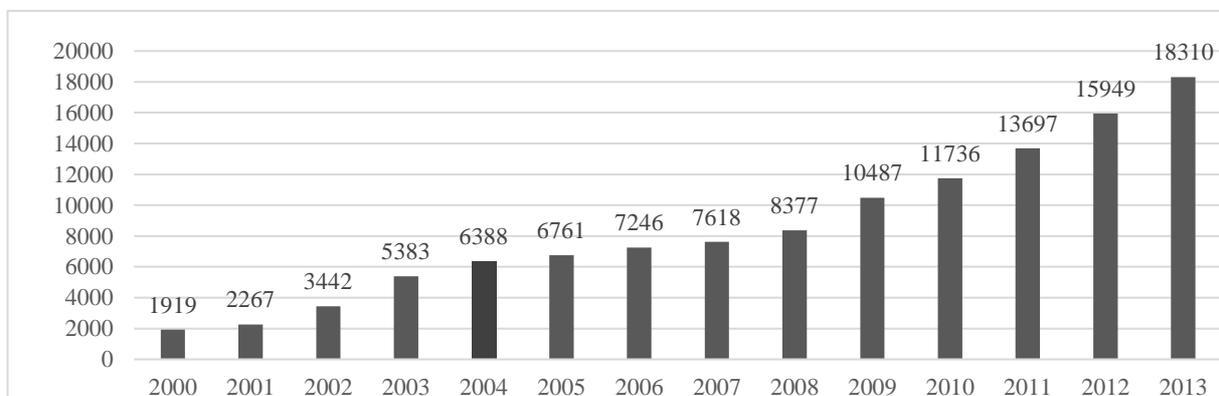
cours »¹⁵⁰⁶. La prise en compte de ces éléments nous permet d'observer un processus d'institutionnalisation d'Europol beaucoup moins lisse qu'il n'y paraît, marqué par des temps d'arrêt et des résistances. Cette dynamique constitue un premier indicateur de la faible européanisation des administrations policières dont seule une minorité des membres a recours dans les années 2000 aux outils et services proposés par Europol.

Graphique 4.2. Nombre de messages opérationnels échangés par Info-Ex puis SIENA



Source : données collectées à partir des rapports d'activités annuels d'Europol.

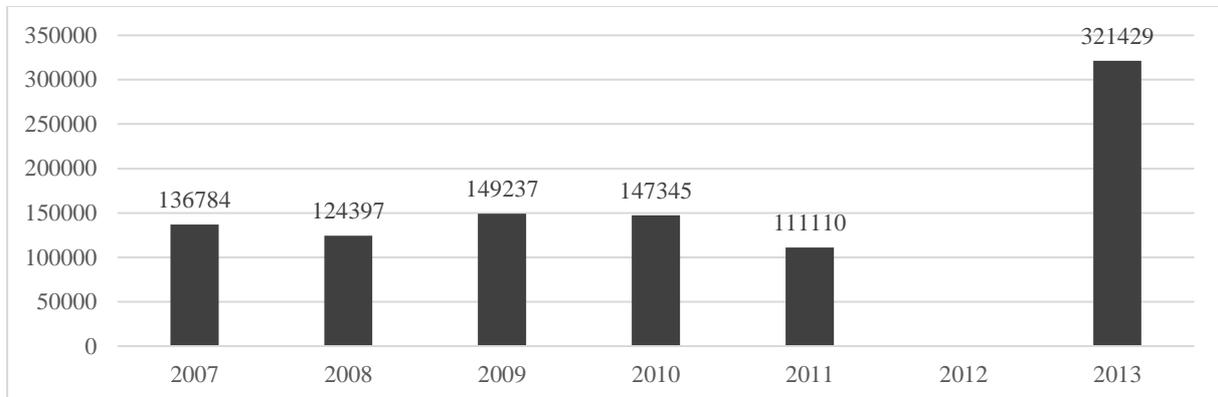
Graphique 4.3. Nombre d'enquêtes ouvertes par le biais d'Info-Ex puis de SIENA



Source : données collectées à partir des rapports d'activités annuels d'Europol.

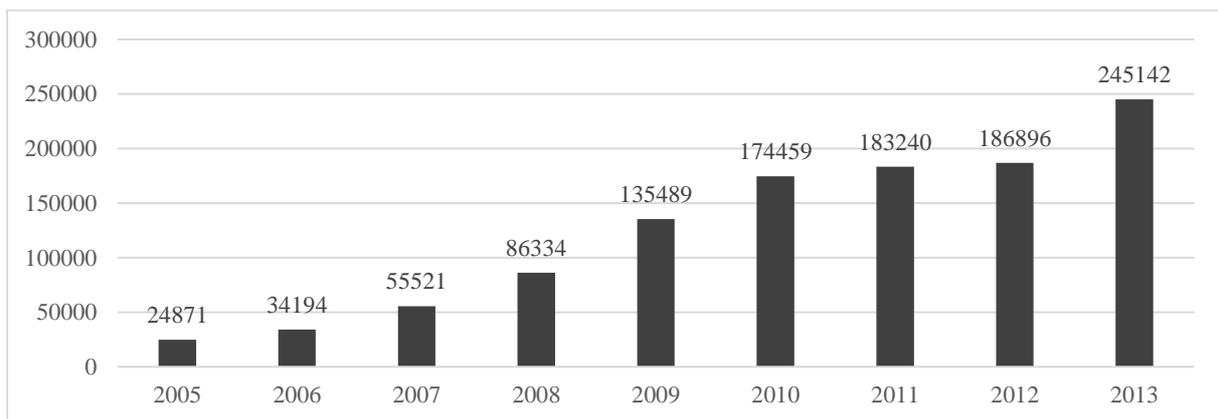
¹⁵⁰⁶ Entretien avec un officier de liaison belge d'Europol, novembre 2016.

Graphique 4.4. Nombre de recherches effectuées dans le SIE



Source : données collectées à partir des rapports d'activités annuels d'Europol¹⁵⁰⁷.

Graphique 4.5. Nombre d'objets insérés dans le SIE



Source : données collectées à partir des rapports d'activités annuels d'Europol.

La majorité des policiers domestiques connaît peu l'agence en dépit des différents instruments déployés par les leaders évoqués *supra*. Par exemple, dans le rapport RAND de 2012 précédemment cité, un entretien réalisé met en exergue ce manque de socialisation à Europol parmi les policiers nationaux : « J'ai demandé à 120 enquêteurs quelle valeur ajoutée Europol pouvait leur offrir en matière de soutien opérationnel et je pense que j'ai eu trois ou quatre réponses de personnes qui avaient vraiment connaissance d'Europol »¹⁵⁰⁸.

Cette socialisation limitée est liée non seulement au désintérêt de certains policiers pour les enjeux européens, mais également aux inégalités fortes entre les États, les services et les

¹⁵⁰⁷ Aucune donnée n'est disponible pour l'année 2012.

¹⁵⁰⁸ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 56.

individus dans l'accès à Europol. Ainsi, tous les policiers nationaux ne bénéficieraient pas forcément du temps suffisant pour réaliser ces formations et séminaires qui supposent en outre généralement une forme de maîtrise de l'anglais¹⁵⁰⁹. Or, ces moments de formation favorisent les apprentissages de la coopération et l'acquisition de savoirs techniques, que ces connaissances portent sur le fonctionnement de la coopération policière, sur le fonctionnement des forces police des États membres, sur l'utilisation des outils et services d'Europol¹⁵¹⁰. Ce dernier élément est d'autant plus essentiel que de nombreux policiers renâclent à utiliser des outils et canaux de coopération différents et moins familiers, perçus comme une perte de temps au profit d'un travail bureaucratique et moins opérationnel¹⁵¹¹ :

Europol c'est un peu compliqué car la nature des services qu'ils fournissent et plusieurs facteurs feront que ce sera toujours difficile pour un service de base, même spécialisé, d'aller à Europol car c'est une organisation et ça fait toujours plus peur que le SIS qui est un service. C'est loin, c'est tout en anglais, c'est pour des choses importantes, on ne sait pas trop ce qu'ils vont faire de nos données, ce qu'ils peuvent nous apporter, donc les petits services ne vont pas forcément y penser ou s'auto-censurer, mais même les services de police judiciaire de chez nous auront les mêmes réticences¹⁵¹².

Une tension est dès lors perceptible dans la mesure où si les policiers nationaux ne prennent pas le temps d'être formés à Europol, ils n'utiliseront pas ses outils et services qui sont perçus comme trop complexes. Or, ces acteurs sont d'autant moins enclins à effectuer ces formations et à utiliser les instruments d'Europol qu'ils se sentent éloignés des enjeux européens¹⁵¹³ et perçoivent une forme de pression sur leurs activités, de plus en plus régies par une quête d'efficacité et de productivité¹⁵¹⁴.

Ces inégalités ont notamment lieu entre les services généralistes de la sécurité publique et de la police judiciaire et ceux spécialisés sur une forme de criminalité spécifique (par

¹⁵⁰⁹ Entretien avec deux membres du SCACEI de la DRI de la DCPJ, novembre 2015.

¹⁵¹⁰ Des connaissances similaires sont acquises par exemple au fil des formations disposées à Eurojust (A. Mégie, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », art. cit. ; A. Mégie, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », art. cit.).

¹⁵¹¹ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 51. Un même constat est dressé par Antoine Mégie dans le cas d'Eurojust dans « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », art. cit., p. 62.

¹⁵¹² Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

¹⁵¹³ A. Mégie, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », art. cit., p. 61.

¹⁵¹⁴ N. Cope, « Crime Analysis, Principles and Practices », art. cit. ; A.-C. Douillet, J. de Maillard et M. Zagrodzki, « Une centralisation renforcée par le chiffre ? », art. cit. ; J. de Maillard, « Réformes des polices dans les pays occidentaux », art. cit.

exemple, sur les stupéfiants, sur la criminalité organisée etc.). Dans ce sens, un officier de liaison espagnol nous rappelait que si l'on interroge les forces de police de son État sur la pertinence et l'utilité d'Europol, les réponses seront à même de grandement varier : « Cette question dépend de la personne à qui on la pose. C'est difficile de parler en faisant référence aux services espagnols comme une totalité, comme une seule chose »¹⁵¹⁵. La plupart des services spécialisés ont en effet noué des relations plus ou moins denses avec leurs homologues, comme en attestent les multiples enceintes et clubs de coopération thématiques sur la drogue, le terrorisme, les migrations etc. des années 1970. Cette socialisation n'implique pas une nécessaire européanisation, comme nous l'étudions par la suite, mais elle la détermine grandement. En revanche les services plus polyvalents, moins habitués à la coopération se sentent finalement moins concernés et connaissent peu l'agence, comme confirmé par un policier français :

*Pour beaucoup de services de base je crois que c'est un truc lointain qui n'est pas encore pour eux [...] Pour les services spécialisés de la police aux frontières ou de la police judiciaire c'est un peu différent car Europol fait partie du paysage, même s'ils ne savent pas toujours exactement ce qu'ils peuvent en obtenir [...] Par les thématiques même du mandat d'Europol et par la nécessité de deux États membres, un commissariat de circonscription ou une brigade de gendarmerie ne doit normalement pas trop avoir à utiliser les services d'Europol. En plus il n'y a pas le réflexe d'aller vers la coopération internationale en général [...] Par l'intermédiaire des services centraux les services de base sur leurs affaires ordinaires vont utiliser Europol, mais pas directement*¹⁵¹⁶.

Ce diagnostic a également été dressé par les leaders d'Europol qui ont cherché à diversifier les utilisateurs de l'agence, en mettant l'accent sur certaines formes de criminalité, comme les vols, à même d'être traités par un public plus généraliste :

*[Le recours à Europol] n'était pas très diffusé [...] je le disais de vive voix à mes collègues qu'ils n'alimentaient pas suffisamment et que quand ça les arrangeait. Je dirais donc que c'est un peu pour contrebalancer cela qu'on a développé cette politique d'ouverture plus grande à tous les autres services [...] En traitant des phénomènes de criminalité organisée de dimension moindre de facto [nous avons voulu nous rapprocher] des services intervenant dessus qui étaient plus près du terrain*¹⁵¹⁷.

Cette stratégie des leaders de l'agence n'a que partiellement fonctionné puisque la grande majorité des utilisateurs d'Europol demeure issue des services spécialisés. Par conséquent, en raison de ces inégalités d'accès, la plupart des policiers n'entendent parler d'Europol que par

¹⁵¹⁵ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

¹⁵¹⁶ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

¹⁵¹⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

le biais des revues de syndicats ou par les médias plus généralistes. Ceux-ci n'évoquent pas nécessairement les détails de la convention ou de la décision Europol, ni le fonctionnement et les mécanismes de protection prévus¹⁵¹⁸. Cette méconnaissance cristallise les craintes des policiers liées à la perte de contrôle des informations en leur possession, comme le soulignent les rédacteurs du rapport RAND sur la mise en œuvre de la décision Europol : « Les policiers des États membres peuvent croire que toute information qu'ils partagent sera partagée sans distinction avec les 27 États membres »¹⁵¹⁹. Dans ce sens également, il est important de souligner que même si les rapports annuels d'activités d'Europol sont en accès libre, les policiers nationaux, auxquels ils sont grandement destinés, n'en prennent que très rarement connaissance. Sur ce point, un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol nous a expliqué que ces documents sont « plus ou moins lus par les unités responsables des UNE et certainement analysés par les unités compétentes des ministères de l'Intérieur, mais je peux dire au moins pour le cas de la BKA que pour 99% de ses membres ces rapports étaient inconnus [...] et ils n'étaient pas informés ou pas intéressés par la lecture de ces rapports »¹⁵²⁰.

B. Le poids des pratiques et représentations préexistantes à Europol

La socialisation limitée des policiers des États membres à Europol voire à la coopération policière représente une entrave à l'eupéanisation des administrations. Toutefois, elle ne permet pas de saisir pleinement la représentation de certains acteurs de l'échelon européen comme une contrainte et leur choix de mobiliser d'autres canaux de coopération et d'échanges d'informations. La compréhension de ces éléments nous semble particulièrement cruciale pour saisir par la suite pourquoi certains policiers conçoivent l'Europe comme une ressource par rapport aux autres outils existants. Cette eupéanisation, qui se traduirait par le recours à Europol, supposerait des ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs des administrations domestiques, perçus comme trop importants (1). Ces adaptations sont d'autant moins probables que l'échelon européen n'est pas interprété comme une opportunité pour les policiers nationaux, en particulier en comparaison des autres modes d'échange d'informations (2).

¹⁵¹⁸ H. Aden, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices », art. cit., p. 3.

¹⁵¹⁹ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 50.

¹⁵²⁰ Entretien avec un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol, mai 2017.

B. 1. La perception d'une incompatibilité de l'échelon européen

L'adaptation à l'Europe des acteurs domestiques repose grandement sur les représentations de ces derniers de ce nouvel échelon comme une contrainte ou comme une opportunité, ce que nous analysons dans le point suivant. Cependant, cette conception peut être favorisée ou affaiblie par des enjeux plus institutionnels. Hors de toute contrainte et sanction, les administrations policières ont été peu adaptées à l'échelon européen. Deux registres particuliers de pratiques préexistantes à la création d'Europol ont persisté et sont éloignées du fonctionnement organisationnel d'Europol. Premièrement, les policiers tendent à échanger leurs informations avec des individus qu'ils connaissent personnellement. Cette relation permet de créer des relations de confiance entre des policiers qui sont centrales dans la coopération alors que le fonctionnement d'Europol repose sur une dépersonnalisation des échanges d'informations (§1). Deuxièmement, les intérêts et la réputation bureaucratiques des services de police des États membres sont structurés au niveau national. Dès lors, la résolution d'enquêtes internationales est moins valorisée car elle implique le partage de la réussite de l'affaire avec les autres partenaires. Cette crainte est particulièrement forte à l'égard d'Europol, appréhendé comme un rival bureaucratique par les forces des États membres (§2).

B.1. §1. La confiance, le déterminant des échanges d'informations

La confiance peut être pensée comme le mécanisme permettant l'action en palliant le manque d'information et les très fortes incertitudes. Dans ce sens, la confiance est liée nécessairement à la notion de risque¹⁵²¹. Cela signifie dans le cas des policiers que s'ils font confiance à leur interlocuteur, ils sont prêts à prendre des risques en lui envoyant leurs informations qui constituent pourtant le fondement de leur travail et sont difficiles à collecter. Sans cette relation de confiance, les policiers sont confrontés à une incertitude trop forte, annihilant toute possibilité d'échange. Des problèmes de confiance entre les polices des 15 États membres de l'UE ont été soulevés dès le début de la mise en œuvre de la convention Europol, comme démontré dans les chapitres précédents de cette thèse. Cette confiance est difficile à construire hors de toute relation personnelle. Elle est encore compliquée par les langues différentes et les fonctionne-

¹⁵²¹ N. Luhmann, *Trust and Power*, *op. cit.* ; G. Simmel, *Sociologie*, *op. cit.* ; L. Quéré, « La structure cognitive et normative de la confiance », art. cit.

ments distincts des forces de police qui contraignent la communication et sont sources d'incompréhension¹⁵²². Or, l'absence d'harmonisation et d'eupéanisation de ces administrations policières a entretenu le sentiment des policiers d'un important fossé entre les structures et dynamiques des États membres¹⁵²³.

Ces problèmes ont été encore renforcés à la suite des élargissements de l'UE à 12 nouveaux États entre 2004 et 2007, donc à 12 nouvelles organisations policières intégrées à Europol avec lesquelles en outre les policiers des 15 États membres ont des relations bien moins fortes : « C'étaient des pays avec lesquels on n'avait pas l'habitude de coopérer ou très peu »¹⁵²⁴. Un certain nombre de représentations, presque stéréotypées, de ces derniers est alors visible de la part des policiers des 15. Par exemple, un policier français nous expliquait que ce sont « des polices jeunes, post soviétiques où il n'y avait pas de culture de l'investigation, où on ne faisait pas d'enquête du fait du système de délation. Ils ont donc dû apprendre mais ils n'ont aucune expérience, cela vient petit à petit, la police est un vrai métier qui s'apprend avec ses codes, ses modes, ses apprentissages »¹⁵²⁵. De même, au cours d'un autre entretien, un autre policier français mentionnait que « dans les pays Baltes, de l'Est, il y a toujours cette culture du secret, de la méfiance de l'autre, ça reste, c'est culturel, ils alimentent la machine mais pas systématiquement »¹⁵²⁶. Cette méconnaissance a d'ailleurs été clairement ressentie par les policiers des nouveaux États membres. Le premier officier de liaison hongrois à Europol, travaillant à présent pour l'agence, a plaisanté à ce sujet : « Quand vous recevez une demande d'un État d'Europe occidentale qui dit qu'ils recherchent un « Européen oriental », vous pouvez vous poser la question de ce à quoi ressemble un Européen oriental, je n'ai pas de description de cet Européen oriental, vous n'avez rien de ces choses, cela fait partie du processus d'apprentissage, vous devez être plus précis et plus professionnel »¹⁵²⁷.

¹⁵²² M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 294-297.

¹⁵²³ H. Aden, « Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe », *art. cit.* ; H. Aden, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices », *art. cit.* ; M. Den Boer (ed.), *Organised Crime: A Catalyst in the Europeanisation of National Police and Prosecution Agencies?*, *op. cit.* ; J. de Maillard et A. Smith, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes. Un milieu professionnel sans société politique », *art. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 296-297.

¹⁵²⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁵²⁵ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

¹⁵²⁶ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁵²⁷ Entretien avec un membre du département « Criminalité grave et organisée » de la direction des opérations d'Europol, juillet 2017.

Ces éléments pourraient notamment expliquer pourquoi la hausse du nombre d'enquêtes ouvertes par les États membres *via* Europol, après un essor important entre 2002 et 2004, s'est stabilisée et a décliné à partir de 2004. Cette dynamique semble *a priori* contradictoire avec l'association à Europol de plus de 300 000 policiers venant de ces nouveaux États membres (graphique 4.3). Une telle explication en termes de confiance est d'autant plus probable si nous rapprochons cette observation de la baisse des échanges multilatéraux des policiers émanant des 15 États déjà membres et de la hausse des échanges bilatéraux effectués par ces acteurs *via* Europol (tableau 4.1).

Des problèmes de confiance préexistants à Europol ont donc été cristallisés et intensifiés par le fonctionnement de l'agence et l'élargissement de l'UE à de nouveaux États membres. Néanmoins, à cette question entre policiers nationaux se superpose également le manque de confiance des policiers nationaux en Europol, comme en atteste un officier de liaison belge : « Au début, c'était vraiment l'inverse, on disait qu'on pouvait échanger des informations avec tous les pays mais Europol ne devait pas savoir car Europol était considéré comme un monstre auquel on ne faisait pas confiance, on ne savait pas ce qu'il allait faire avec nos informations »¹⁵²⁸. Cette difficulté a généralement peu été mise en valeur par les membres de l'agence qui ont surtout insisté sur les transformations de cette confiance ou qui ont imputé les problèmes initiaux d'interactions entre l'agence et les policiers nationaux à leurs connaissances très approximatives de l'agence. Dans ce sens, un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol nous a expliqué que les policiers ne faisaient pas preuve de « méfiance envers Europol, mais c'était juste le sentiment que les données pourraient être transférées ailleurs et soulever des difficultés en termes de justice. C'est toujours la même chose, la gestion des données est un défi et l'enjeu central n'est pas de recevoir des données de partout mais de les gérer de manière compréhensible et légale »¹⁵²⁹.

Ce cadre de protection des informations peut représenter une contrainte, mais il ne nous semble pas être le seul facteur explicatif restreignant les échanges d'informations avec Europol. La nécessité de connaître son interlocuteur demeure centrale aux yeux de ces acteurs policiers. Or, le fonctionnement de l'agence repose sur une dépersonnalisation des échanges puisque les

¹⁵²⁸Entretien avec un officier de liaison belge d'Europol, novembre 2016.

¹⁵²⁹Entretien avec un ancien membre de la direction de l'EPE, mai 2017.

informations, une fois qu'elles ont franchi les UNE et BDL, sont envoyées à des bases de données. En outre, les relations interpersonnelles sont gommées par l'important *turn-over* du personnel de l'agence et nous semblent faiblement compensées par les tournées des membres d'Europol dans les États membres. Par conséquent, à l'instar des liens entre les policiers, les échanges d'informations avec l'agence supposent la création de relations de confiance qui sont limitées dans les années 2000, ce qui entrave l'eupéanisation des organisations policières nationales.

B.1. §2. Une réputation bureaucratique structurée au niveau national

Peu d'évolutions de la structuration de la réputation bureaucratique des services et agences de police des États membres ont été perceptibles dans les années 2000 en réaction au développement de l'échelon européen. En effet, celle-ci reste très principalement modelée par le succès des enquêtes nationales voire locales plutôt que transfrontalières et européennes. Cette faible évolution induit plusieurs registres de conséquences. Premièrement, afin de protéger leur réputation, les policiers nationaux n'utilisent presque que les informations dont ils connaissent l'émetteur, ses façons de travailler, ses sources afin d'être certains de pouvoir monter un dossier tenable du point de vue judiciaire. Deuxièmement, les policiers des États membres éprouvent des difficultés à transmettre des informations à des collègues ou homologues européens car ils prennent à chaque fois le risque de ne pas bénéficier de la gloire liée à la résolution des enquêtes¹⁵³⁰.

Les conséquences de cette eupéanisation limitée sont intensifiées dans les relations entre les policiers nationaux et Europol. Ce dernier est pensé dans les années 2000 comme un rival par une partie des services de police, dimension cognitive que les leaders de l'agence semblent avoir échoué à endiguer¹⁵³¹. Ce sentiment a été encore renforcé par l'octroi à Europol de ressources matérielles et humaines importantes, perçu comme étant au détriment des services de police nationaux¹⁵³². Ce problème est pourtant identifié par les leaders de l'agence dans leur

¹⁵³⁰ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 297 ; E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit.

¹⁵³¹ H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit., p. 364.

¹⁵³² M. Den Boer et W. Bruggeman, « Shifting Gear », art. cit., p. 80.

stratégie de communication et de marketing. Dans ce sens, les différentes pratiques et documents évoqués *supra* ont pour objectif de démontrer le caractère unique des instruments d'Europol et leur légitimité en termes de performance. Dans le même temps, les leaders se sont montrés très précautionneux dans la rédaction des rapports qui ont représenté une opportunité de souligner la nécessité des efforts de la part des services des États membres pour la soutenir dans sa mission. Plutôt que de pointer du doigt les insuffisances de l'alimentation en termes d'information de la part de certains États membres, ces acteurs ont préféré valoriser ceux qui participent activement au bon fonctionnement d'Europol. Cette approche se révèle davantage conforme aux mécanismes de construction des réputations bureaucratiques au niveau national. Le but des leaders ici a été de ne pas « s'aliéner »¹⁵³³ les États membres. À cette fin, ils ont dû trouver un juste équilibre en termes de communication afin de ne pas brusquer les services nationaux de police dans une optique de « *naming and shaming* ». Cet élément est d'autant plus intéressant que cette dimension est généralement pensée comme la seule sanction possible à l'absence d'adaptation à l'échelon européen des acteurs domestiques dans le cas d'instruments de *soft law*¹⁵³⁴. Le choix des leaders d'Europol de ne pas y recourir tend dès lors à encore diminuer la pression pouvant être exercée sur les policiers nationaux.

Cette prudence des leaders à l'égard des policiers nationaux et leur réticence à leur appliquer des contraintes ont été en outre renforcés par le refus des premiers de créer une obligation pour les seconds d'envoyer toutes les informations en leur possession. Celle-ci avait été soulevée lors des discussions sur la décision Europol de 2009 par des membres du conseil d'administration, du secrétariat du Conseil ou d'Europol. Toutefois, cette proposition a été rapidement évacuée, y compris par les leaders d'Europol, en raison des contraintes qui seraient imposées aux policiers nationaux et des difficultés à mettre en œuvre¹⁵³⁵. De même, les leaders n'ont presque pas utilisé leur nouvelle capacité d'action octroyée par le protocole modifiant la convention Europol en 2002, consistant en la possibilité de demander aux États membres d'ouvrir une enquête. En effet, si les services nationaux s'avèrent disposés et capables de démarrer une enquête, ils n'attendent généralement pas une instruction d'Europol. Au contraire, lorsque les

¹⁵³³ E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit., p. 50.

¹⁵³⁴ E. Tulmets, « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE », art. cit., p. 60 ; M. López-Santana, « Soft Europeanisation? », art. cit., p. 3 ; E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law », art. cit., p. 90 ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit., p. 12.

¹⁵³⁵ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 56.

policiers d'un État font preuve de réticence ou ne sont pas capables d'ouvrir une enquête, la demande d'Europol tend à être contournée et oubliée¹⁵³⁶. En plus, dans ce cas, les leaders prennent le risque de voir la réputation organisationnelle de l'agence entachée et qu'Europol soit appréhendé comme une source de contrainte et non de plus-value.

En outre, ces leaders doivent veiller par le marketing autour des succès de l'agence à ne pas créer une forme d'appréhension de la part des services de police nationaux à même de renforcer leur perception de l'agence comme un rival. En montrant les réussites et performances de l'agence, les leaders d'Europol s'exposent à ce que ce dernier soit conçu comme bénéficiant des données des services nationaux pour satisfaire ses intérêts bureaucratiques au détriment des services nationaux qui auraient pourtant transmis leurs données. Elena Madalina Busuioc explique à cet égard que « plus Europol réussit à partir de la quantité d'information et de renseignement réunie, moins il est probable que ce soient les autorités nationales qui ont seules résolu ce cas »¹⁵³⁷. Par conséquent, les leaders de l'agence ont veillé dans leur communication à mettre en avant le partenariat et la coopération entre les services nationaux et Europol afin de démontrer la valeur ajoutée de l'agence, tout en mettant en lumière l'action des premiers¹⁵³⁸.

Néanmoins, les différentes stratégies de communication déployées par les leaders d'Europol pour convaincre de sa valeur ajoutée ont pu être mal interprétées par les policiers nationaux. Ces derniers y ont surtout vu la volonté de l'agence de répondre à des intérêts bureaucratiques propres, de démontrer sa performance et d'assurer sa visibilité au détriment des réels besoins des policiers, comme en atteste par exemple l'extrait d'entretien suivant :

Ils sont qui pour dire « on va lutter en plus contre la cybercriminalité, la traite d'êtres humains, l'immigration, les atteintes aux biens, les armes à feu pendant 15 jours tous ensemble » et de dire « ça a été un succès parce qu'on a fait 1 000 interpellations » ? C'est un non-sens opérationnel, on est purement dans de la communication. C'est le mauvais aspect qualitatif et comme ils ne savent pas montrer leur plus-value, ils font du statistique comme ce qu'on faisait il y a 10 ans, il y a 1 000 interpellations mais sans qu'on sache ce que ça veut dire. Mais même 1 000 inter-

¹⁵³⁶ E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Beyond Design », art. cit., p. 281. Cette question s'est également posée dans le cas d'Eurojust et Antoine Mégie démontre qu'à l'instar des leaders d'Europol ceux d'Eurojust ont craint tout conflit avec les autorités nationales et ont très peu utilisé leur capacité de requête officielle à l'encontre des magistrats nationaux (A. Mégie, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », art. cit., p. 63.).

¹⁵³⁷ E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit., p. 50.

¹⁵³⁸ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 286.

pellations sur 15 jours sur les 30 États qui participaient, ça fait quoi 10 interpellations par pays par jour ? Et puis savoir ce qu'est une interpellation. C'est un non-sens opérationnel, c'est de la communication pure et dure, c'est du cosmétique¹⁵³⁹.

B. 2. La prédominance de la vision de l'échelon européen comme une contrainte

Le fonctionnement d'Europol est perçu comme éloigné voire incompatible avec celui des administrations nationales par la majorité des policiers des États membres. Ce fossé institutionnel entrave la représentation sociale de l'Europe comme une ressource, mais cette vision est plus largement liée à la légitimité opérationnelle limitée de l'agence aux yeux des policiers en particulier en comparaison des autres canaux de coopération policière (§1). Le travail d'analyse stratégique d'Europol, distant des enquêtes des policiers nationaux, tend en particulier à intensifier cette conception de l'Europe voire même à ce qu'elle soit pensée comme une contrainte (§2).

B.2. §1. La faible légitimité opérationnelle d'Europol

Sans mécanisme de sanction des instruments de *soft law*, les policiers restent libres de choisir à qui ils envoient leurs informations et par quel canal. Avant toute chose, il est nécessaire de rappeler que la mise en place d'Europol n'a pas eu pour objectif de mettre totalement fin aux échanges informels entre policiers, perçus comme nécessaires aux échanges d'informations et relèvent de pratiques de longue date. La coopération informelle peut être conçue comme un complément nécessaire de la coopération plus institutionnalisée qui ne peut pas englober l'ensemble des échanges d'informations et ne peut pas offrir la même rapidité ou spontanéité. À cet égard, les différentes structures et organisations de coopération policière existantes, à l'instar d'Interpol ou de Schengen, n'ont pas annihilé la coopération informelle qui représente l'essentiel des communications entre policiers, reposant sur la confiance et des interconnaissances : « Quand vous avez établi des accords informels et qu'ils fonctionnent, vous tendez à continuer avec ces accords informels »¹⁵⁴⁰. Dans ce sens, le maintien de ces relations informelles n'a pas nécessairement lieu au détriment des formes plus institutionnalisées de coopération policière,

¹⁵³⁹ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁵⁴⁰ Entretien avec un ancien membre de l'EPE (B), juillet 2017.

mais coopération informelle et formelle ont dans la pratique des objets et finalités distincts et complémentaires¹⁵⁴¹.

Toutefois, dans le cas d'Europol, ces relations informelles peuvent être conçues comme nuisant à l'autonomie réelle de l'agence qui reste peu utilisée dans les années 2000 par les policiers nationaux. Il est estimé, au début des années 2000, que 80% des échanges d'informations ont lieu hors d'Europol¹⁵⁴². Pourtant, sa création vise à formaliser les échanges pour pallier les instabilités faiblesses inhérentes aux interconnaissances personnelles évoquées dans le chapitre 1. Cet informalisme a ainsi perduré en parallèle de l'agence, mais aussi en son sein¹⁵⁴³, menant à la permanence du réseau des « *old boys* »¹⁵⁴⁴. Le problème est que ces échanges informels impliquent généralement un nombre de parties réduites et excluent Europol. Par conséquent, lors de ces échanges, les informations ne peuvent être stockées dans ses bases de données, entraînant un détournement de la finalité première de l'agence, comme confirmé par un acteur interrogé :

Près de la moitié des officiers de liaison utilisent surtout Europol comme un lieu et pas comme un outil, c'est-à-dire que la France peut utiliser Europol pour descendre à l'étage du dessous pour voir son collègue bulgare pour traiter d'une affaire entre les deux États membres qui n'a aucun lien avec Europol [...]. On utilise donc Europol, mais pas réellement de la manière prévue¹⁵⁴⁵.

Face à la continuité de cette pratique, les leaders de l'agence ont fait preuve d'une certaine flexibilité et ont autorisé le contact bilatéral direct pour s'ajuster à cette configuration afin d'acquiescer la confiance des services nationaux¹⁵⁴⁶. De même, l'article 10 de la décision Europol de 2009 autorise des échanges d'informations bilatéraux entre les États membres en lien avec des crimes commis hors du mandat d'Europol, conformément aux pratiques existantes.

En outre, même lorsque les échanges d'informations sont réalisés formellement au sein d'Europol, ils ont principalement lieu de manière bilatérale et non multilatérale. Cela implique là encore que les informations ne sont pas stockées dans les bases de données de l'agence et

¹⁵⁴¹ L. Guille, « Police and Judicial Cooperation in Europe », art. cit.

¹⁵⁴² E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 857.

¹⁵⁴³ L. Guille, « Police and Judicial Cooperation in Europe », art. cit., p. 36.

¹⁵⁴⁴ W. Bruggeman, « What Are the Options for Improving Democratic Control of Europol and for Proving it with Adequate Operational Capabilities? », art. cit.

¹⁵⁴⁵ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁵⁴⁶ L. Guille, « Police and Judicial Cooperation in Europe », art. cit., p. 36.

que ni les analystes de cette dernière ni les autres services de police n'y ont accès¹⁵⁴⁷. Ces routines sont davantage conformes aux intérêts bureaucratiques perçus des policiers nationaux dans la mesure où les échanges bilatéraux sont moins à même de susciter une revendication commune de la résolution d'une enquête. De ce fait, la transmission d'informations à Interpol ou à d'autres canaux de coopération est ressentie par les policiers nationaux comme moins nuisible à leur réputation bureaucratique et plus compatible avec leurs propres intérêts. En outre, ces pratiques reflètent le manque de confiance des policiers nationaux en leurs homologues, leur réticence à entrer leurs informations sans en connaître les destinataires et utilisateurs et leur manque d'adaptation à cette nouvelle agence de l'UE.

Tableau 4.1. Indicateurs par État membre du nombre d'enquêtes ouvertes par le biais d'Europol de manière bilatérale ou multilatérale entre 2003 et 2007

MS	2003		2004		2005		2006		2007	
	MULTI	BI	MULTI	BI	MULTI	BI	MULTI	BI	MULTI	BI
Austria	217	249	292	179	235	244	123	259	246	254
Belgium	91	98	261	163	238	121	92	836	86	265
Bulgaria									16	25
Cyprus			20	1	60	18	79	63	134	62
Czech Republic			23	6	67	21	45	51	37	33
Denmark	101	143	154	125	132	110	98	134	51	113
Estonia					7	15	16	38	16	34
Finland	37	32	41	40	57	42	28	61	32	56
France	296	203	581	87	544	201	330	369	301	377
Germany	351	304	408	496	436	481	255	376	283	279
Greece	99	41	66	62	45	64	54	62	51	108
Hungary			16	13	65	70	66	135	92	245
Ireland	22	36	22	29	11	40	18	59	24	45
Italy	45	122	144	107	104	90	56	69	87	52
Latvia			4	0	21	7	30	16	24	17
Lithuania			21	5	76	43	54	89	80	59
Luxembourg	13	2	15	4	4	8	7	7	7	15
Malta			0	0	11	13	16	23	12	13
Netherlands	31	135	53	128	79	165	63	253	63	224
Poland			1	0	20	65	14	59	23	64
Portugal	62	162	83	173	50	223	55	202	74	192
Romania									44	8
Slovak Republic			9	1	74	13	39	24	20	27
Slovenia			11	4	54	23	39	12	65	20
Spain	101	82	138	91	191	143	132	249	122	228
Sweden	129	2	173	9	160	10	81	141	123	147
United Kingdom	263	540	220	329	204	262	111	289	118	450
Total	1,858	2,151	2,756	2,052	2,945	2,492	1,901	3,876	2,231	3412

Source : « *Mémorandum par Europol* » des « *Minutes of Evidence* » du *Select Committee on European Union* de la *House of Lords* en date du 24 juin 2008, disponible sur <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/183/8062401.htm>

De ce fait, si nous additionnons les trois éléments précédents – maintien des relations informelles hors et au sein d'Europol, utilisation faible de l'agence par les policiers nationaux et surtout pour des échanges bilatéraux –, Europol apparaît encore grandement exclu des flux

¹⁵⁴⁷ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 49.

d'information policiers dans les années 2000. En dépit des différents outils et stratégies déployés par les leaders de l'agence pour familiariser les policiers nationaux et modeler sa réputation substantive, les pratiques préexistantes ont persisté. Le fonctionnement de l'agence semble entrer en tension avec la faible européanisation des administrations policières. Ce conflit entre les échelons européen et national a surtout lieu au détriment du premier dans la mesure où il enferme Europol dans une forme de cercle vicieux au début des années 2000. En effet, si l'agence ne dispose pas d'information suffisante de la part de ses clients, elle n'est pas en mesure de fournir une analyse opérationnelle de qualité¹⁵⁴⁸. Cela tend à renforcer la perception des policiers nationaux d'une réputation technique et performative¹⁵⁴⁹ faible de l'agence qui n'arrive pas à satisfaire leurs besoins, ni requêtes, ce qui les incite encore moins à lui envoyer leurs informations¹⁵⁵⁰. L'alimentation restreinte d'Europol par les policiers nationaux, que ce soit du fait de leur méconnaissance de l'agence, de leur méfiance à son égard ou de sa perception comme rival bureaucratique a donc grandement limité ses activités opérationnelles. Or, sans valeur ajoutée additionnelle d'Europol par rapport aux autres canaux et structures de coopération, le niveau européen est difficilement perçu comme une ressource par les policiers nationaux. Ces derniers préfèrent continuer à mobiliser des instruments plus conformes à leur attribution de la confiance et à leur réputation bureaucratique.

Une analyse plus précise à ce titre du graphique 4.1 est particulièrement intéressante. Si celui-ci permet d'observer l'utilisation de l'agence par un groupe restreint de policiers et certaines discontinuités dans son institutionnalisation, un élément additionnel est intéressant : le contraste entre le score très élevé obtenu par Europol quant à la loyauté et le score le plus bas relatif à la satisfaction générale des utilisateurs. Ce dernier est justifié par les membres d'Europol par le fort niveau d'espérance qui serait placé en l'agence : « Nous avons de très bons chiffres, ce qui est aussi maintenant un héritage puisque nous devons répondre aux attentes »¹⁵⁵¹. Ce discours semble confirmé par le score élevé des attentes quant à Europol (graphique 4.1) qui paraît indiquer une forme de réputation en termes d'expertise technique de l'agence et la perception initiale de ces acteurs de l'Europe comme une ressource.

¹⁵⁴⁸ P. Berthelet, *Le paysage européen de la sécurité intérieure*, Bruxelles ; New York, P. I. E. Peter Lang (collection « La cité européenne »), 2009, p. 169 ; W. Bruggeman, « What Are the Options for Improving Democratic Control of Europol and for Proving it with Adequate Operational Capabilities? », art. cit.

¹⁵⁴⁹ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

¹⁵⁵⁰ M. Den Boer et W. Bruggeman, « Shifting gear », art. cit., p. 88 ; H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit., p. 364.

¹⁵⁵¹ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

Pour autant, cette faible satisfaction atteste d'une réputation performative encore limitée d'Europol qui ne parvient pas à répondre aux besoins des policiers nationaux dans les années 2000. Cette situation est particulièrement problématique à l'égard de l'autonomie opérationnelle réelle de l'agence dans la mesure seuls les utilisateurs des outils et services de l'agence ont participé aux évaluations sur lesquelles est fondé le graphique 4.1. Cela signifie que les utilisateurs d'Europol participant à l'enquête de satisfaction ont pris l'initiative de faire appel aux instruments de l'agence. Cela suppose déjà une démarche favorable à la coopération policière qui est rare parmi les policiers nationaux dans les années 2000. C'est dans ce sens que peut être compris le score élevé en matière de loyauté visible dans les enquêtes sur les utilisateurs d'Europol. Ceux-ci devraient dès lors se révéler plus enclins à souligner la valeur ajoutée de ce dernier dans la réalisation de leurs enquêtes. Pourtant, le niveau de satisfaction à l'égard de l'agence reste relativement bas, ce qui témoigne de son manque de légitimité opérationnelle. Celui-ci est renforcé par la représentation sociale d'Europol comme une construction politique en raison de la priorité importante accordée au travail d'analyse stratégique par ses leaders.

B.2. §2. Des contestations fortes du travail d'analyse stratégique d'Europol

L'analyse stratégique est pensée par les policiers nationaux comme dénuée d'utilité opérationnelle. C'est en particulier le cas dans les États d'Europe du Sud par rapport à ceux d'Europe du Nord, plus familiers à l'ILP, au travail proactif de police et à sa planification comme nous l'avons observé dans le chapitre 3. Pourtant, les leaders d'Europol ont proposé des instruments à cette fin de plus en plus nombreux et sophistiqués comme souligné dans le chapitre précédent. Cette dynamique interne a été justifiée par ces acteurs au nom de la nécessaire complémentarité entre les enjeux opérationnels et stratégiques : « De nos jours, vous avez besoin de produire beaucoup de travail stratégique parce que les choses changent si rapidement [...] [que si vous ne le faites pas] vous n'êtes pas capable de contribuer avec de bonnes propositions auprès des bons politiciens parce que vous ne comprenez pas ce dont ils parlent et ce qui les motive »¹⁵⁵² ou encore « si on ne fait que du stratégique, on devient Interpol bis et on n'existe

¹⁵⁵² Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

plus. Si on ne fait que de l'opérationnel, il y a une puissance de l'agence qu'on ne va pas utiliser »¹⁵⁵³. Ainsi, la dimension stratégique est définie comme un élément constitutif de l'identité et de la légitimité d'Europol par les membres de l'agence :

C'était quelque chose qui m'importait beaucoup et aussi au directeur [...] Je trouve que le positionnement d'Europol ça ne doit pas être uniquement une entité de soutien opérationnel. La disponibilité de toutes ces informations, leur traitement doit donner un positionnement stratégique à Europol qui peut donner des avis, permettre l'orientation [...] Le positionnement d'Europol, le background des gens qui y sont, les instruments, fichiers d'analyse, les produits et la façon dont les choses ont évolué à Europol sur son positionnement stratégique font que aucune organisation au plan européen et même mondial n'a cette vision des phénomènes de criminalité [...] Le rôle stratégique d'Europol ne peut que se renforcer [...] C'est un reproche que je faisais au fonctionnement d'Europol avec du gaspillage financier, un manque de vision générale, je disais au directeur qu'il fallait qu'on soit reconnu au plan opérationnel, mais en même temps il faut qu'il y ait une vision et une cohérence [...] Opérationnel-stratégique c'est l'avenir d'Europol, à savoir dans quelles proportions mais les deux sont importants¹⁵⁵⁴.

Cependant, cette orientation stratégique a accentué le flou de l'identité d'Europol aux yeux des policiers nationaux bien moins familiers à cette approche du *policing*, ce qui a été clairement perçu par les membres de l'agence :

En fin de compte, la vision qui prévaut c'est qu'est-ce que ça ramène aux policiers de terrain, quels sont les résultats et quand on dit résultat c'est l'échange de données. Le stratégique c'est bien, mais ce n'est pas la préoccupation première des services nationaux, même pas ou très peu des chefs de services L'opérationnel est l'instrument essentiel de crédibilité qui convaincra et qui fera que l'on tolère qu'Europol fasse de la stratégie [...] Mes collègues français ne comprenaient pas, pensaient qu'on brassait de l'air et qu'on ne faisait que de l'analyse stratégique [...] Europol était essentiellement un outil stratégique qui avait ses limites et qui faisaient qu'il n'était pas très crédible¹⁵⁵⁵.

Dès lors, les services de police des États membres ont considéré que le renforcement de l'analyse stratégique d'Europol tendait à leur donner raison, à justifier leurs représentations sociales initiales de l'agence comme une construction politique et de l'Europe comme une potentielle contrainte. Plus qu'une complémentarité, ces acteurs ont considéré une forte tension entre les facettes opérationnelles et stratégiques : « Europol ne doit pas se limiter à cela car il doit concerner le travail concret de police [...] Europol allie une certaine réactivité policière et un équilibre stratégique. C'est un outil d'aide qui doit le rester pour les policiers, et ne pas

¹⁵⁵³ Entretien avec un *Business Manager* du service de renseignement financier d'Europol, novembre 2016.

¹⁵⁵⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁵⁵⁵ *Ibid.*

devenir une machine à produire des analyses pour Bruxelles »¹⁵⁵⁶. Dans ce sens également, un policier français nous expliquait que le travail stratégique tendait à questionner le caractère non seulement unique mais aussi légitime des instruments de l'agence :

*La question pour l'avenir c'est qu'il faut qu'Europol arrive à démontrer sa valeur ajoutée opérationnelle car s'ils ne le font pas ça se verra et ça peut devenir une usine à produire des notes, des synthèses, des SOCTA et à brasser de l'information [...] L'avenir sera justement de savoir s'ils vont s'étouffer à ingérer trop d'information qui leur donnera des capacités d'analyse stratégique, d'appréciation des politiques à mener [...] on est sûr qu'ils sauront le faire ; mais est-ce qu'ils seront capables de démontrer que tous ces processus permettent de démanteler des réseaux d'envergure qui n'auraient pas été démantelés sans eux [...] ou qu'on a été plus loin qu'on aurait été sans eux [...] S'ils font ça et avec les services enquêteurs et sans s'approprier leur boulot et en travaillant sur la communication, là les services feront de plus en plus appel à eux et là ça marchera*¹⁵⁵⁷.

Ces extraits d'entretien révèlent alors des dissonances cognitives entre les membres d'Europol et les services de police, y compris ceux dédiés à la coopération policière européenne et internationale, très principalement des Français dans les extraits d'entretiens précédents. Aux yeux des premiers, le travail stratégique se révèle être une nécessité voire un prérequis aux fonctions opérationnelles de l'agence. Il s'inscrit dans une optique de rationalisation et d'optimisation des moyens à sa disposition, permettant *in fine* de répondre au mieux aux besoins des agents sur le terrain. En revanche, les seconds mettent en avant la nécessité pour Europol de se concentrer sur des tâches opérationnelles afin de répondre aux besoins des policiers et pour que le recours à l'échelon européen soit pensé comme une ressource. L'analyse stratégique est présentée comme une fonction secondaire qui ne permettra pas à Europol d'acquérir une réelle crédibilité et de construire une réputation technique et performative¹⁵⁵⁸ auprès des services domestiques.

Outre cette question d'équilibre dans l'identité de l'agence, le contenu même de l'analyse stratégique a été critiqué par les policiers nationaux et a encore affaibli la réputation substantive de l'agence, renforçant la vision de cette dernière comme une contrainte. Les différents rapports généraux d'analyse stratégique d'Europol, en particulier les SOCTA, à partir desquels sont dégagées les priorités de l'agence ont été perçus comme décrivant une réalité qui n'est pas celle vécue par les policiers des États membres. Ceux-ci n'ont donc pas le sentiment de pouvoir en

¹⁵⁵⁶ Entretien avec un officier de liaison français à Europol, novembre 2016.

¹⁵⁵⁷ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

¹⁵⁵⁸ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

tirer une plus-value opérationnelle majeure. Cette représentation sociale est *a priori* surprenante puisque selon les policiers ces rapports sont fondés sur les informations qu'ils ont eux-mêmes envoyées : « On reçoit les questionnaires, on remplit, on ne peut pas dire qu'ils soient déconnectés des besoins des enquêteurs »¹⁵⁵⁹. Cette perception est liée aux agendas très distincts poursuivis par chaque administration de police nationale qui ne peuvent pas tous être intégrés tels quels par les membres d'Europol. C'est cette étape qui peut mener au sentiment des policiers nationaux de déconnexion entre ce qu'ils constatent sur leur terrain d'activités et ce qui ressort de l'analyse stratégique d'Europol, à leur impression que « de toute façon à Europol ils font ce qu'ils veulent »¹⁵⁶⁰.

En effet, premièrement, plus d'informations sont collectées sur un type donné de criminalité ou un groupe criminel, plus ce dernier a de chances d'être considéré comme central dans les rapports d'analyse stratégique produits par Europol. Par ce biais, les membres de l'agence incitent aussi les services nationaux à envoyer des données : « Ils [Europol] disent ensuite que c'est parce que les États membres ne donnent pas d'informations et donc s'ils n'ont pas l'information ils ne sont pas au courant »¹⁵⁶¹. Cette méthode de production de l'analyse stratégique d'Europol a alors mené à la vision d'une déconnexion par certains services de police issus des États dont les formes prioritaires de criminalité n'ont pas été mises en lumière par l'agence :

¹⁵⁵⁹ Entretien avec un membre de la section de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) de la DRI de la DCPJ, avril 2016.

¹⁵⁶⁰ *Ibid.* Sur ce point, plusieurs chercheurs se situant dans une approche plus critique de la sécurité ont mis en exergue des problèmes dans la méthodologie employée pour préparer les SOCTA. Ceux-ci sont fondés sur la circulation de questionnaires standardisés et centrés sur les formes les plus visibles et les plus spectaculaires de criminalité organisée. Seraient alors édulcorés les crimes en col blanc, contre l'environnement et toute autre forme éventuelle non conforme à l'image établie par Europol de stabilité, de durabilité et de dangerosité qui se révèle plus facile à décrire. Par conséquent, selon ces chercheurs, les policiers nationaux seraient amenés à se focaliser sur des phénomènes marginaux, à établir des rapports globalisants renforçant les résultats présentés par Europol. Ils seraient cantonnés à la recherche de la « tête de l'hydre » (D. Bigo, J. Sheptycki et H. Ben Jaffel, « International Organised Crime in the European Union », rapport rapport PE 462.420 au comité Libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen, 2011, p. 22) inexistante au détriment d'un approfondissement des situations locales. Ces réflexions s'ancrent dans une critique plus large des rapports SOCTA quant au flou des concepts utilisés, à l'absence de statistiques et aux liens directement créés entre certaines populations et des formes de criminalité. Ces différents éléments ont été analysés comme s'inscrivant dans des dynamiques plus larges de discrimination qui serait inhérente à l'identification des catégories considérées à risque (A. Scherrer, J. Jeandesboz et P.-E. Guittet, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », art. cit., p. 22-23 ; A. Türk et P. Piazza, « La difficile quête d'un équilibre entre impératifs de sécurité publique et protection de la vie privée », *Cultures & Conflits*, 2010, 76, 4, p. 115-134) et au travail proactif de police (Voir, par exemple, A. Ceyhan, « Enjeux d'identification et de surveillance à l'heure de la biométrie », *Cultures & conflits*, 2006, 64, p. 33-47 ; A. Ceyhan, « Éditorial. Identifier et surveiller : les technologies de sécurité », *Cultures & conflits*, 2006, 64, p. 7-9).

¹⁵⁶¹ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

Peut-être que leur analyse va à l'encontre de nos réalités quotidiennes car [...] on veut qu'ils puissent nous aider sur ce qu'on fait [...] C'est peut-être aussi à nous de faire remonter pour le SOCTA des éléments qui les convaincront que notre priorité en est une au niveau de l'Europe. Quand on est quatre pays à dire la même chose et quand il y en a 15 autres même plus petits qui disent la même chose, Europol a sans doute plus de matière¹⁵⁶².

Ce fossé entre l'expérience opérationnelle des policiers et les rapports et priorités d'Europol peut également être lié aux ressources inégales entre les administrations des États membres, entrant en lutte pour affirmer leur propre vision, comme observé par un policier français : « Chaque État a des priorités nationales qui ne concernent pas les autres et le jeu est de faire rentrer vos priorités dans les priorités européennes »¹⁵⁶³. Plusieurs stratégies sont mobilisables par les acteurs nationaux pour exporter leurs priorités, notamment de profiter de la présidence pour affirmer ses priorités – « c'est d'autant plus simple quand vous avez la présidence mais ce n'est pas suffisant »¹⁵⁶⁴ – ou encore la conclusion d'alliances entre les États : « Quand j'ai voulu faire passer la cocaïne, je suis allé voir les Espagnols etc., je fais un travail en amont [...] j'appelle le directeur en disant « il faut que tu fasses ça, je ne lâcherai pas, je veux que ce soit dans les priorités sinon ça ne va pas aller », alors là il dit « mais tu es sûr, on ne peut pas tout faire, avec qui tu es » et alors j'avance les soutiens que j'ai pu obtenir »¹⁵⁶⁵. La reconnaissance des priorités nationales confère une plus grande visibilité aux préoccupations nationales et une plus grande capacité d'action au niveau opérationnel en raison des financements, des moyens qui sont alloués au niveau de l'UE. Dans ce sens, des jeux d'influence importants ont lieu entre les délégations nationales, menant à un véritable « travail de lobbying [...] et un jeu de persuasion »¹⁵⁶⁶ :

Il est très difficile d'avoir un accord de tous les États membres parce que les problèmes dans les régions ne sont pas les mêmes. Même à cette époque, par exemple, la Grèce et l'Italie étaient frappées pleinement par le trafic d'êtres humains et la facilitation d'immigration clandestine, mais pas l'Allemagne ou la Suède qui avaient des problèmes avec les gangs de motards, donc on devait trouver le juste équilibre entre les intérêts des États membres et cela résultait de discussions¹⁵⁶⁷.

En outre, le poids des impératifs politiques dans la détermination des priorités d'Europol a renforcé les représentations sociales de l'agence comme une construction non opérationnelle

¹⁵⁶² Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016

¹⁵⁶³ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

¹⁵⁶⁴ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁵⁶⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶⁶ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁵⁶⁷ Entretien avec un ancien chef de cabinet du directeur d'Europol, mai 2017.

et européenne et a suscité une forme de frustration au sein des policiers nationaux quant à leurs besoins de terrain domestiques :

Il y a tout un positionnement politique. Le cannabis est, par exemple, un vrai fléau en France et dans certains États membres, mais n'est pas une priorité européenne car c'est légalisé dans certains États. Même chose pour la prostitution. Pourtant, il y a des dimensions transnationales évidentes, on passe sous silence certains phénomènes criminels parce que certains États membres ne doivent pas être froissés, donc c'est déterminant car on ne peut pas faire remonter certains phénomènes criminels qui sont prégnants¹⁵⁶⁸.

Conclusion de la section 1

Au fil de cette première section, nous avons observé les modestes ajustements normatifs, stratégiques et institutionnels à l'UE des policiers des États membres dans les années 2000¹⁵⁶⁹. Cette faible européanisation semble pouvoir être comprise à la lumière de la domination du *soft law* dans ce secteur d'action publique¹⁵⁷⁰. L'absence de contrainte formelle pesant sur les administrations nationales est renforcée par l'évacuation par les leaders d'Europol du mécanisme principal de pression indirecte identifié par la littérature existante sur l'européanisation : le *naming and shaming*¹⁵⁷¹. Ces acteurs ont dès lors favorisé les instruments de socialisation (tournees, formations, contacts informels, marketing) et cherché à faire preuve de flexibilité pour s'ajuster aux pratiques des policiers nationaux (acceptation des échanges bilatéraux, élargissement des publics visés etc.) et faciliter leur adaptation à l'échelon européen. Des variations au fil des années 2000 dans les instruments déployés par les leaders ont été perceptibles et témoignent des ressources différentes de ces acteurs, en particulier en matière de savoirs communicationnels. Ces éléments enrichissent nos résultats du chapitre précédent et renforcent la première hypothèse de la thèse.

¹⁵⁶⁸ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁵⁶⁹ B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action*, op. cit., p. 36.

¹⁵⁷⁰ E. O'Hagan, « Too Soft to Handle? », art. cit. ; E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law », art. cit., p. 97.

¹⁵⁷¹ E. Tulmets, « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE », art. cit., p. 60 ; M. López-Santana, « Soft Europeanisation? », art. cit., p. 3 ; E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law », art. cit., p. 90 ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit., p. 12.

Cette dynamique atteste de l'intérêt de saisir l'europanisation comme un processus multidimensionnel, pas uniquement *top-down* mais également horizontal¹⁵⁷², à même de limiter les capacités d'action des leaders dans l'autonomisation de l'agence. Dans ce sens, la socialisation des membres des forces de police des États membres a été restreinte. Elle a été entravée par le manque d'intérêt et les inégalités d'accès des policiers nationaux à l'Europe et aux outils d'Europol en raison de problèmes structurels (maîtrise de l'anglais, temps disponible, enjeux traités etc.). Toutefois, cette socialisation heurtée ne permet pas de comprendre pourquoi certains acteurs qui disposent des connaissances nécessaires, qui sont amenés à travailler sur des enquêtes transfrontalières font le choix d'échanger leurs informations autrement que par l'agence. Cette dynamique est liée au manque d'adaptation, d'ajustement à l'Europe par ces acteurs qui *in fine* continuent à mobiliser les autres canaux de coopération policière, en particulier les liens bilatéraux établis de longue date. Ceux-ci sont davantage conformes aux représentations, routines et intérêts des policiers nationaux¹⁵⁷³, restés structurés au niveau domestique et peu modifiés puisqu'ils fonctionnent plutôt sur la confiance¹⁵⁷⁴ placée en l'interlocuteur policier. L'échange d'informations dans ces conditions est ressenti par ces acteurs comme remettant peu en cause leurs intérêts bureaucratiques, définis au niveau national. En revanche, l'utilisation d'Europol suppose une dépersonnalisation des échanges et une tension avec la réputation performative des services nationaux. À cet égard, peu de transformations des pratiques des policiers des États membres ont été notables dans les années 2000, ces acteurs continuant à échanger de manière bilatérale en-dehors ou au sein d'Europol. Or, sans informations, les membres de l'agence voient leur capacité de démonstration du caractère unique des outils et services d'Europol remise en cause, limitant encore davantage l'appréhension du niveau européen comme une ressource. Ces usages stratégiques de l'Europe ont été encore plus restreints en raison du développement en parallèle de l'analyse stratégique qui tend à conforter les représentations sociales de l'agence comme poursuivant son propre agenda et de manière déconnectée des besoins opérationnels des policiers. La faible adaptation générale de ces acteurs à l'Europe conduit non pas tant à ne pas attribuer une réputation à Europol, à l'instar de leurs homologues peu socialisés aux enjeux de coopération, mais penser négativement ses *outputs*. À ce titre, notre deuxième

¹⁵⁷² C. M. Radaelli, « Europeanisation: Solution or Problem? », art. cit. ; C. M. Radaelli, « Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance », art. cit.

¹⁵⁷³ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 19.

¹⁵⁷⁴ N. Luhmann, *Trust and Power*, op. cit. ; G. Simmel, *Sociologie*, op. cit. ; L. Quéré, « La structure cognitive et normative de la confiance », art. cit.

hypothèse semble pour partie confirmée puisque l'européanisation restreint la perception positive des instruments d'Europol et entrave son autonomisation. Il apparaît dans ce sens enserré dans un cercle vicieux dans la mesure où il est perçu initialement comme une construction politique complexe et non comme une opportunité.

Section 2. Des « usages » différents de l'Europe par les policiers nationaux

L'absence de pression adaptative exercée au niveau de l'UE sur les États membres paraît inhiber toute européanisation des services de police des États membres¹⁵⁷⁵, c'est-à-dire tout ajustement normatif, stratégique et institutionnel à la construction européenne¹⁵⁷⁶. Cette dynamique peut dès lors expliquer les frictions de l'institutionnalisation d'Europol observées *supra* et l'utilisation encore modeste de l'agence par les policiers nationaux. C'est le cas y compris dans sa fonctionnalité première de plateforme des échanges d'informations qui a pourtant motivé la création d'Europol et est la plus accessible aux acteurs domestiques. Ces difficultés de pérennisation de l'agence ne doivent pas pour autant occulter le recours de certains policiers des États membres aux instruments de l'agence et l'utilisation croissante bien qu'instable de ceux-ci. Nous ambitionnons donc dans cette seconde section de comprendre pourquoi certains acteurs, hors de toute contrainte, utilisent les instruments d'Europol. À cette fin, nous tâchons de saisir pourquoi ces acteurs sont européanisés, font un usage stratégique de l'Europe et perçoivent ce niveau comme une ressource dans leurs activités quotidiennes¹⁵⁷⁷. Pour ce faire, nous accordons une place centrale aux entretiens réalisés avec les policiers des États membres rencontrés dans le cadre de cette thèse travaillant dans les services en charge de la coopération policière et dans les BDL. La parole laissée à ces acteurs nous permet de comprendre dans quelle mesure et pourquoi ils conçoivent Europol comme une opportunité quand leurs collègues nationaux interprètent les mêmes outils et services comme dénués d'intérêt opérationnel voire comme une contrainte. Cette facette fait écho à l'idée de juridiction¹⁵⁷⁸ de l'agence qui doit être identifiée comme la seule à proposer certaines formes d'expertise, à être en capacité de résoudre les problèmes rencontrés par les policiers nationaux dans leurs activités opérationnelles.

Deux éléments nous paraissent pouvoir faciliter ou entraver cette perception. D'une part, nous postulons que la compatibilité entre les organisations domestiques et le fonctionnement de la coopération policière européenne par le biais d'Europol peut faciliter les ajustements des

¹⁵⁷⁵ E. O'Hagan, « Too Soft to Handle? », art. cit. ; E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law », art. cit., p. 97.

¹⁵⁷⁶ B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action*, op. cit., p. 36.

¹⁵⁷⁷ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, op. cit. ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « soft law » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.

¹⁵⁷⁸ A. D. Abbott, *The System of Professions*, op. cit.

représentations, pratiques et stratégies des acteurs nationaux à ce nouvel échelon. Cette dimension renvoie ainsi à l'idée de légitimité de l'agence en termes de conformité aux pratiques et représentations dominantes des policiers des États membres¹⁵⁷⁹. D'autre part, nous pensons que l'idée de « prisme national »¹⁵⁸⁰ comme agrégation des attitudes de l'élite politique domestique pourrait se révéler structurante en matière d'eupéanisation des polices nationales. Identifiée de manière générale dans la littérature sur l'eupéanisation, cette variable nous paraît particulièrement intéressante pour l'étude des évolutions des forces policières en raison de leur forte imbrication au champ politique¹⁵⁸¹.

Notre objectif n'est pas de fournir une explication exhaustive reposant sur l'analyse individuelle de chacun des États membres et des différents services concernés. Une telle recherche revêt un intérêt certain, mais elle supposerait une démarche comparative spécifique n'entrant pas dans le cadre de cette thèse, consacrée au processus d'autonomisation d'Europol. Nous souhaitons plutôt ici dégager certaines grandes tendances à cet égard en articulant les pistes explicatives de la littérature sur l'eupéanisation à des niveaux distincts. Dans un premier temps, nous adoptons une perspective plus large en considérant l'eupéanisation variable des États membres (A). Dans un second temps, nous proposons une focale différente mais complémentaire en étudiant l'eupéanisation différenciée des polices nationales selon les formes de criminalité qu'elles traitent (B).

A. Une pluralité d'acteurs nationaux en présence

Dans la section précédente, nous avons démontré que l'absence d'eupéanisation inhibe les représentations positives des instruments et activités d'Europol et *in fine* l'autonomie de

¹⁵⁷⁹ Ces facettes correspondent aux deux facteurs principaux explicatifs de la « résistance bureaucratique » des policiers nationaux à Europol identifiés par Björn Fägersten. De prime abord, un service peut faire preuve de résistance bureaucratique lorsqu'il dispose de ressources très spécifiques et structurées, à l'instar de réseaux de coopération déjà existants. Dans ce cas, ce service considèrera tout changement institutionnel comme coûteux puisqu'à même de déstabiliser les ressources ainsi acquises. En outre, la résistance d'un service au changement peut être liée à l'existence d'une identité forte construite autour de représentations et de savoirs communs. Plus une telle culture existe et est prégnante, plus il est difficile pour ce service de coopérer pleinement avec d'autres organisations nationales ou européennes (B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit.).

¹⁵⁸⁰ S. Saurugger et Y. Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », art. cit., p. 189.

¹⁵⁸¹ M. Weber, *Le savant et la politique*, op. cit. ; J.-L. Loubet del Bayle, *La police*, op. cit.

l'agence. Nous supposons à présent que les ajustements à l'Europe des administrations nationales favorisent une réputation positive de l'agence et que celle-ci est en capacité de renforcer les usages stratégiques de l'Europe par les polices nationales. Pour vérifier ce postulat, il nous faut dans un premier temps tester si des ajustements de ces acteurs ont lieu lorsque l'UE est pensée par les policiers européens rencontrés comme offrant des moyens d'action qu'ils soient légaux, financiers, institutionnels par les acteurs domestiques¹⁵⁸² en lien avec la réputation pensée de l'agence (1). Cet usage stratégique peut être complété par une dimension plus institutionnelle renvoyant au degré de conformité des structures nationales à l'échelon européen. Si nous nous intéressons moins à l'idée d'un *misfit* comme source de pression adaptative¹⁵⁸³, la compatibilité entre les organisations des États membres et le fonctionnement de la coopération policière nous semble faciliter les ajustements du niveau national à l'Europe et la perception positive des instruments de l'agence (2).

A. 1. Un usage stratégique : l'échelon européen comme ressource

L'idée de certains chercheurs que le degré d'eupéanisation des administrations nationales dépend de leurs propres ressources et de celles qui sont attribuées à l'échelon européen nous paraît particulièrement intéressante pour étudier l'autonomie d'Europol¹⁵⁸⁴. En effet, elle permet d'articuler l'eupéanisation plus large des services de police et la construction d'une identité organisationnelle propre par les leaders de l'agence. Afin de tester le poids de ce postulat, nous procédons en deux temps. Si les ajustements des policiers nationaux sont fonction de leurs propres capacités d'action domestiques et de celles qui sont perçues au niveau européen, des convergences entre les États membres pourraient être perceptibles sur les instruments pensés par les leaders d'Europol pour créer sa juridiction, censés être uniques ou du moins rares au niveau national (§1). Nous pouvons prolonger cette réflexion et vérifier notre articulation en intégrant une différenciation nationale. Si l'eupéanisation des acteurs et le recours à Europol sont fonction des ressources disponibles au niveau national, des divergences pourraient être

¹⁵⁸² S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe, op. cit.* ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.

¹⁵⁸³ C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit., p. 16.

¹⁵⁸⁴ *Ibid.* ; S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe, op. cit.* ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », art. cit.

observables entre les administrations des États membres puisqu'elles n'ont pas toutes accès aux mêmes budgets, effectifs, technologies etc. (§2).

A.1. §1. Une valorisation généralisée des ressources rares

Nous avons observé dans le chapitre 3 les représentations sociales des leaders au fondement des instruments créés au sein d'Europol. Ces acteurs disposent d'une expérience policière qui les amène à identifier des besoins des services nationaux dans leur travail quotidien. La réponse à ces impératifs est de ce fait censée être intégrée dans les instruments d'Europol, devant créer une identité unique de l'agence en offrant des ressources non disponibles ailleurs ou du moins plus rares.

Il s'agit premièrement du rôle de plateforme des échanges d'informations d'Europol qui met en contact les polices de l'ensemble des États membres, de nombreux partenaires européens et internationaux et rassemble les informations collectées dans des bases de données. Les services de police peuvent disposer de relations internationales plus ou moins étendues, mais la plus-value perçue de l'agence par les policiers les plus européanisés est la centralisation de l'ensemble de ces informations dans une seule structure¹⁵⁸⁵. En atteste ainsi un policier espagnol : « Les points forts d'Europol et ce qu'il nous apporte c'est une vue de belvédère, d'hélicoptère, il voit plus que nous, il nous met ensemble en disant vous vous connaissez ce petit morceau, vous, celui-là et vous celui-ci et il faut tout assembler »¹⁵⁸⁶. Ce rôle d'Europol est d'autant plus mis en avant par ces acteurs nationaux qu'il peut être utilisé par l'ensemble des policiers des États membres, peu importe leur appartenance à un service spécialisé ou généraliste selon ce policier français :

Europol c'est aussi un moyen d'échanger avec les partenaires pour leur demander un peu n'importe quoi par les bureaux de liaison donc ça peut aussi servir à un service plus basique qui n'a pas forcément besoin de recourir aux services d'analyse très pointus d'Europol, mais qui peut poser une question à 28 États membres par Europol et avoir leur réponse, c'est plus du bilatéral fait de manière systématique par ce canal¹⁵⁸⁷.

Un élément additionnel qui devrait être grandement valorisé par les forces de police des États membres est la capacité d'analyse d'Europol dans la mesure où nous avons noté que les

¹⁵⁸⁵ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 36.

¹⁵⁸⁶ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

¹⁵⁸⁷ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

analystes disposent de connaissances difficiles à acquérir et rares. Dès lors, les services domestiques devraient se tourner vers Europol et faire preuve d'ajustements pour intégrer la dimension européenne dans leurs routines. Cette ressource a été l'objet d'investissements internes importants¹⁵⁸⁸ car elle a été perçue par les membres de l'agence comme décisive dans le processus d'institutionnalisation de l'agence : « Europol n'était pas au début accepté par tous les services de police, mais plus nous leur apportions des informations supplémentaires et de l'analyse, plus nous étions acceptés »¹⁵⁸⁹. Un autre membre de la direction d'Europol a tenu un discours similaire :

Progressivement, avec les fichiers d'analyse sur certaines thématiques, certains plus efficaces que d'autres, on a quand même mis en lumière l'utilité opérationnelle d'Europol par la centralisation des données dans les fichiers d'analyse, par l'aide aux enquêtes en envoyant des policiers sur le terrain, en faisant le travail d'analyse, la mise en évidence des réseaux, c'était quelque chose qui a frappé les esprits et au moment où la criminalité devenait plus internationale au niveau européen¹⁵⁹⁰.

Plus qu'une stratégie de légitimation, ces représentations sociales ont été partagées par les policiers nationaux interrogés, y compris les policiers français qui disposent pourtant de ressources humaines et matérielles importantes :

Il y a aussi toujours la capacité [d'Europol] de faire une analyse criminelle à partir des données que vous leur donnez (liste de téléphonie etc.) et en la confrontant aussi à leurs propres données pour voir les possibles prolongements dans les autres pays. Ça, je pense que c'est ce qu'attendent les services un peu pointus, un service un peu sur-mesure pour sous-traiter et dire quelles orientations d'enquête je peux avoir à l'étranger avec les prolongements de facilitation des rencontres etc.¹⁵⁹¹.

À Europol, ils ont le monopole, personne d'autre ne fait ce qu'ils font, n'a cette capacité, cette force de frappe des données. On l'appelle « la moulinette Europol » comme ils ont eu l'autorisation depuis des années de garder avec certaines limites toutes les informations qui remontent des États membres lors d'enquêtes, quand il y a un point de situation à faire sur n'importe quel sujet qui entre dans leur mandat, ils rentrent dans leur base les demandes, un peu comme une demande Google, et ça mouline les informations des 28 États membres et ça donne un résultat [...] Le bilatéral ne pourra pas remplacer ce rôle car cela donne sur une base hit/non hit les données de 28 États membres alors que le bilatéral offre les résultats des quelques États membres concernés habituels. C'est quand même super pratique et bien sûr il y a de super analystes qui viennent là pour donner quelque chose de

¹⁵⁸⁸ À titre d'exemple, en 2012, Europol a produit plus de 2000 rapports opérationnels si nous rassemblons l'analyse opérationnelle et les rapports de correspondance (rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2012, p. 27).

¹⁵⁸⁹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

¹⁵⁹⁰ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁵⁹¹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

*cohérent, pas le moindre truc qui serait sorti, d'où l'intérêt d'avoir des analystes et pas juste une machine qui avec des mots clés fait tout ressortir*¹⁵⁹².

De manière assez proche, force est de constater la demande croissante d'assistance technique et scientifique d'Europol de la part des policiers nationaux. Nous avons développé dans le chapitre 3 la valorisation de plus en plus forte de l'expertise technique par les leaders de l'agence grâce au travail de spécialistes, progressivement institutionnalisé, que ce soit en matière de formes spécifiques de criminalité, de méthodes d'enquête, de technologies. Si cette assistance reste globalement limitée dans l'absolu, moins de 600 utilisations annuelles, elle est concentrée dans des domaines très spécifiques où l'expertise est plus rare au niveau des États-membres comme nous le développons dans la sous-section suivante. C'est notamment le cas du faux-monnayage de l'euro ou de la cybercriminalité¹⁵⁹³ (tableau 4.3).

Enfin, plus généralement, les leaders d'Europol ont cherché à développer des instruments matériels, technologiques et financiers pour soutenir les opérations transfrontalières des policiers nationaux qui ne disposeraient pas nécessairement des moyens suffisants à cette fin. Le niveau européen a de ce fait été clairement identifié comme une ressource par les services de police des États, confrontés de manière générale à d'importantes restrictions budgétaires¹⁵⁹⁴. Ce point est reflété par le tableau 4.2 et a été confirmé un policier français : « Cette possibilité d'Europol en finançant les déplacements des policiers concernés et en leur prêtant de véritables moyens d'action pour coordonner leur travail a été conçue comme le « vrai soutien aux enquêteurs »¹⁵⁹⁵. De même, les ressources liées aux locaux d'Europol ont été grandement valorisées par les policiers nationaux rencontrés, l'un d'entre eux nous expliquant que cela peut leur permettre de « faciliter la coopération avec les pays concernés en nous accueillant dans des locaux sympas. Ils ont des salles de réunion très nombreuses et adaptées, des facilités de traduction et d'interprétariat, ils assurent le secrétariat des réunions et ils savent comment les organiser »¹⁵⁹⁶. Les financements et l'utilisation de ces salles d'opérations ont d'ailleurs figuré parmi les services apportant la plus grande satisfaction aux policiers des États membres, comme illustré par les tableaux 4.3 et 4.4. Enfin, les technologies et le matériel proposés par Europol ont eux aussi

¹⁵⁹² Entretien avec deux membres du service en charge des actions de coopération européenne et internationale de la DRI de la DCPJ, novembre 2015.

¹⁵⁹³ E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit., p. 36.

¹⁵⁹⁴ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2012, p. 29.

¹⁵⁹⁵ Entretien avec un membre de la section centrale de coopération opérationnelle de police de la DRI de la DCPJ, avril 2016.

¹⁵⁹⁶ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

été grandement mis en avant par les policiers interrogés dans ce même esprit de rationalisation financière : « Ils proposent des *special tactics*, des moyens et techniques spéciales qui vont être des balises, du matériel d'enquête de surveillance qu'ils vont pouvoir nous prêter. Donc s'ils l'achètent ça ne nous coûte rien et ils nous le mettent à disposition »¹⁵⁹⁷.

Tableau 4.2. Types de soutien opérationnel offert par Europol aux services des États membres en 2011

Type de soutien opérationnel (nombre de cas)	Total 2011	Total 2010
Assistance technique/scientifique	594	543
Soutien financier aux réunions opérationnelles	142	60
Soutien financier aux enquêtes (contrefaçon de l'euro)	28	35
Organisation de réunions opérationnelles et de coordination	214	56
Bureau mobile (analyse sur le terrain)	84	31
Permanence	26	-

Source : extrait du rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2011, p. 31.

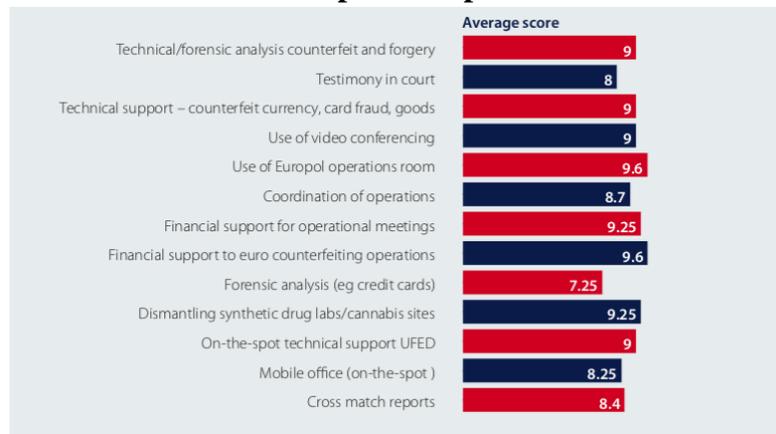
Tableau 4.3. Évaluation par les clients des différentes sources de soutien opérationnel offertes par Europol en 2011

Type de soutien opérationnel offert	Score moyen (sur 10)
<p>Autres:</p> <p>«Fichiers de travail aux fins d'analyse "Synergy" dans le domaine de l'expertise en matière d'équipement»</p> <p>«Outre leurs compétences professionnelles, je souhaite souligner la disponibilité des collègues d'Europol qui ont assisté à la journée d'action en France»</p> <p>«les contributeurs au fichier de travail à des fins d'analyse "Twins" dans cette affaire. Ils sont restés en contact permanent avec les policiers responsables des enquêtes»</p>	9.5
Analyse technique/scientifique (p. ex. cartes de crédit)	9.1
Enquête technique sur les matières premières et l'équipement (faux-monnaillage)	9.0
Soutien financier aux enquêtes (européennes)	9.0
Utilisation des installations d'Europol à La Haye	8.8
Journées d'action (coordonnées par Europol)	8.8
Soutien financier à la participation aux réunions opérationnelles	8.5
Analyse sur le terrain	8.2
Assistance au démantèlement de laboratoires illégaux	8.0
Assistance au démantèlement d'imprimeries	6.0

¹⁵⁹⁷ Ibid.

Source : extrait du rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2011, p. 33-34.

Tableau 4.4. Évaluation par les utilisateurs des différentes sources de soutien opérationnel offertes par Europol en 2012



Source : extrait du rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2011, p. 31.

Force est de constater que plusieurs activités d'Europol ne sont pas pensées en tant que ressource et ne sont pas mentionnées par les policiers des États membres que nous avons rencontrés. C'est en particulier le cas de l'analyse stratégique pour les raisons que nous avons évoquées dans la section précédente. Ces différents éléments confirment ainsi une utilisation stratégique par les policiers nationaux qui mobiliseraient le niveau européen quand ce dernier est perçu comme pouvant apporter des ressources supplémentaires peu ou pas disponibles au niveau national. Une seconde perspective afin de confirmer cet usage stratégique est d'étudier l'europanisation de manière différenciée entre les États dans la mesure où les capacités d'action des polices nationales sont très distinctes.

A.1. §2. Des capacités d'action nationales contrastées

Afin d'éviter tout « *naming and shaming* » et toute tension avec les polices nationales les leaders de l'agence ont retiré toute information relative à l'utilisation différenciée d'Europol par les États membres dans les rapports annuels d'activités ou autres documents officiels. Nous basons dès lors nos observations sur le tableau 4.5 qui est issu d'un rapport de la *House of Lords*. Nous traitons ces informations avec précaution dans la mesure où elles ne portent que sur la période 2003-2007, mais ce sont les seules disponibles sur l'alimentation d'Europol par les États membres en dépit de nos demandes répétées pour avoir accès à de telles informations. Cette rareté des données nous empêche par conséquent de réaliser une étude précise de chaque

cas. En outre, nous sommes consciente des possibles biais liés au rapport entre le nombre de policiers et le nombre d'enquêtes ouvertes, mais cette approche proportionnelle permet de mieux intégrer les différences majeures en termes d'effectifs policiers des États membres. Nous ne nous basons donc pas notre démonstration sur les chiffres précis, mais tâchons plutôt d'y voir de grandes tendances, nous permettant de tester ou du moins de comprendre les propos des acteurs que nous avons interrogés à cet égard.

Tableau 4.5. Classement des 28 États membres en fonction du nombre d'enquêtes ouvertes par rapport au nombre de policiers

	Nombre d'enquêtes ouvertes par le biais d'Europol entre 2003 et 2007	Budget des services de police en 2007 (en millions d'euros)	Nombre de policiers nationaux en 2007 ¹⁵⁹⁸	Rapport entre le nombre d'enquêtes et de policiers*100
Danemark	1 161	1 210	10 841	10,71
Autriche	2 298	1 314	26 623	8,63
Chypre	437	47	5 139	8,50
Belgique	2 251	2 388	38 718	5,81
Suède	975	1 241	17 866	5,46
Luxembourg	82	402	1 519	5,40
Finlande	426	597	8 156	5,22
Malte	88	93	1 933	4,55
Estonie	126	137	3 247	3,88
Lituanie	427	255	11 173	3,82
Pays-Bas	1 194	9 440	35 363	3,38
Slovénie	228	263	7 971	2,86
Portugal	1 276	1 084	47 276	2,70
Hongrie	702	618	26 334	2,67
Irlande	306	1 995	13 755	2,22
Royaume-Uni	2 786	20 476	164 166	1,70
Allemagne	3 669	12 707	250 353	1,47
Lettonie	119	199	8 222	1,45
France	3 289	16 875	238 478	1,38
Grèce	652	1 847	51 152	1,27
Slovaquie	207	417	22 512	0,92
République tchèque	283	1 323	41 224	0,69
Espagne	1 477	10 764	214 920	0,69
Italie	876	12 403	247 510	0,35
Pologne	246	1 897	98 337	0,25

¹⁵⁹⁸ Seules les données concernant la Bulgarie et la Hongrie ne datent pas de 2007, mais de 2009.

Bulgarie	41	392	29 439	0,14
Roumanie	52	535	50 453	0,10

Sources : le nombre d'enquêtes ouvertes par État membre par le biais d'Europol provient du « Mémoire par Europol » des « Minutes of Evidence » du Select Committee on European Union de la House of Lords en date du 24 juin 2008, disponible sur <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/183/8062401.htm>. Ce rapport datant de 2008, il ne contient pas de données sur la Croatie qui est devenue membre de l'UE en 2013. En outre, la Bulgarie et la Roumanie ont adhéré à l'UE en 2007 et les données sont donc biaisées. Le budget des polices nationales est issu de la base de données Eurostat, disponible sur <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>. Le nombre de policiers nationaux est issu de la base de données Eurostat, disponible sur https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-datasets/-/CRIM_PLCE, à l'exception des données sur la Bulgarie et la Hongrie non disponibles dans cette base et issues des bases de données pour 2010 de l'institut national de statistiques bulgare disponibles sur <http://www.nsi.bg/en/content/6232/police-officers>.

Il est dès lors intéressant de noter à partir de ce tableau 4.5 que par exemple le nombre absolu d'enquêtes ouvertes par l'Autriche ou la Belgique est supérieur à celui de l'Espagne ou de l'Italie, en dépit des effectifs bien plus réduits de ces deux premiers États par rapport aux seconds. Cette remarque peut sembler contre-intuitive à ce que certains chercheurs ont soulevé dans le cas d'agences de l'UE, comme Frontex¹⁵⁹⁹, qui serait que les États participant le plus seraient ceux disposant de plus d'informations de manière absolue. Une approche proportionnelle permet encore d'affiner ce constat. Force en effet est de constater que les 10 premiers États membres en termes de rapport entre le nombre d'enquêtes ouvertes et le nombre de policiers disposent tous d'une force de police inférieure à 30 000 individus. En outre, parmi ces États et à l'exception de la Belgique, tous ont des budgets bien inférieurs ou aux alentours du budget médian des polices au sein de l'UE qui est de 1 147 millions d'euros.

Il semble par conséquent probable qu'une forme de corrélation existe entre les moyens d'action dont bénéficie un État et sa perception du niveau européen comme une ressource. Celle-ci les amènerait à avoir recours aux instruments d'Europol en raison des ressources humaines, matérielles ou financières plus limitées au niveau national. Cette causalité a été grandement mise en exergue par le personnel de l'agence. L'un des membres du service juridique d'Europol a dans ce sens souligné que les États qui ont des ressources plus limitées que celles disponibles à l'échelon européen « bénéficient de ce que nous pouvons offrir, c'est un très bon exemple de subsidiarité. Le niveau européen leur offre quelque chose que le niveau national ne

¹⁵⁹⁹ J. Pollak et P. Slominski, « Experimentalist but not Accountable Governance? », art. cit., p. 915.

peut pas, donc c'est fait au niveau européen »¹⁶⁰⁰. Cette vision est également portée par les policiers nationaux que nous avons interrogés :

Ce sont souvent des petits États membres qui sont prêts à faire le choix de déléguer à l'Europe et donc à Europol des capacités d'action car ils ne voient pas les choses en termes de prérogatives, mais plutôt en termes de praticité c'est-à-dire que quand vous êtes un petit État membre, il est plus simple de tout verser à Europol et de se servir de sa base plutôt que d'en créer. C'est le cas des États plutôt petits, nouveaux et du Nord notamment les Baltes, ils voyaient d'un assez bon œil qu'Europol fasse pour eux des choses qui leur coûteraient cher chez eux et qui ne donneraient pas une grosse valeur ajoutée à leurs fichiers [...] Pour certains États membres, l'idée qu'au lieu de faire une recherche dans leurs bases ils fassent une recherche dans les fichiers européens ne les choque pas¹⁶⁰¹.

Soit l'UE le fait pour eux, soit ils ne l'ont pas [...] Si vous allez voir les Finlandais, les Scandinaves, ils vous disent mais pourquoi je paierais deux fois, on met tout à Europol et on n'en parle plus. Les Baltes c'est pareil [...] C'est une décharge¹⁶⁰².

Cette différenciation apparaîtrait selon les personnes rencontrées dans le cadre de cette thèse dans la valorisation variable des instruments d'Europol selon les ressources nationales. Ce serait par exemple le cas du réseau d'accords de coopération policière internationale mis en place par Europol. Celui-ci est certes perçu comme essentiel pour l'ensemble des policiers qui conçoivent l'UE comme une opportunité, mais il le serait de manière différenciée entre les États selon un ancien membre de la direction d'Europol :

Ces accords développent des partenariats, mais de manière limitée car certains pays comme la France, la Grande-Bretagne, l'Espagne ont un système de coopération internationale très développée, notamment par les officiers de liaison. Donc, pour eux, la plus-value n'est pas énorme, si on prend la DCI en France, les informations qu'on peut leur amener sont moindres, mais pour d'autres pays qui n'ont pas un réseau international développé c'est une plus-value. En plus dans la coopération opérationnelle et même pour certains accords stratégiques, il y a des officiers de liaison de pays tiers à Europol et cela peut amener des informations que certains États membres n'auraient pas et un certain type de relations parce que c'est vrai que quand on met en place cette relation privilégiée entre une organisation et un pays il faut l'entretenir. Cela a un côté utile et pour certains pays notamment de l'Est qui n'ont pas un système de coopération policière internationale très développé c'est une plus-value, c'est certain¹⁶⁰³.

Dans ce sens également, un ancien membre du secrétariat général du Conseil JAI, un policier originaire du Luxembourg, nous expliquait que « pour le Luxembourg, Europol c'était

¹⁶⁰⁰ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

¹⁶⁰¹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

¹⁶⁰² Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁶⁰³ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

très intéressant car on allait mettre un agent de liaison à Europol qui dans un espace de 100 mètres carrés allait avoir tous les autres États. Europol est vraiment un outil formidable surtout pour les petits États et les moyens »¹⁶⁰⁴. De même, un officier de liaison belge à Europol nous a confié que :

C'est très clair que pour toutes les affaires européennes, Europol est le canal préféré, donc Europol est très important pour la Belgique [...] Auparavant on avait beaucoup plus d'officiers de liaison en Europe [...] et maintenant on a décidé de retirer les officiers de liaison là où c'était possible [...] Ça nous semble logique d'utiliser Europol, on a ces instruments. Les budgets sont limités, donc c'est pour ça qu'on a dit « on a Europol, utilisons le canal, l'organisation ». Ça marche donc ici avec les collègues on va se voir. La plus-value d'avoir un officier de liaison bilatéral est d'avoir une ligne plus courte de communication, mais ici on a le multilatéral donc ici c'est aussi un avantage et donc quand on met tout ça ensemble on s'est dit que c'était mieux d'investir Europol avec nos officiers de liaison dans l'UE et on a l'intention d'en mettre plus hors de l'UE¹⁶⁰⁵.

Le cas de la Belgique et du Luxembourg nous permet de noter que le niveau européen peut constituer une ressource encore plus importante pour les États disposant des moyens d'action limités quand les services de police de ces derniers perçoivent un impératif de coopération urgent. L'usage de l'Europe est pensé ainsi comme une voie de résolution de la tension entre leurs ressources réelles restreintes et leur représentation de capacités croissantes pour lutter contre l'internationalisation pensée de la criminalité. C'est en particulier le cas de certains États frontaliers, comme l'Autriche, le Luxembourg ou encore la Belgique. Ces derniers sont impliqués de longue date dans la coopération policière, comme nous l'avons observé dans le chapitre 1, et apparaissent parmi les premiers utilisateurs d'Europol dans le tableau 4.5. Cette situation est justifiée par les acteurs interrogés par leur positionnement géographique particulier et leur exposition aux enjeux criminels¹⁶⁰⁶ :

Le Luxembourg est un pays qui ne peut que vivre de la coopération internationale, surtout en matière judiciaire [...] car la spécificité du Luxembourg c'est que c'est un pays frontalier de trois pays [...] on a tout le temps des affaires avec des États tiers¹⁶⁰⁷.

Quand vous regardez certains des plus petits États membres prendre la direction de certains enjeux opérationnels et policiers, vous voyez une très bonne coopération [...] Vous comprenez que ce n'est pas qu'une question de taille, mais aussi ce

¹⁶⁰⁴ Entretien avec un membre du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

¹⁶⁰⁵ Entretien avec un officier de liaison belge d'Europol, novembre 2016.

¹⁶⁰⁶ Un constat similaire est dressé pour le cas de Frontex par Johannes Pollak et Peter Slominski (« Experimentalist but not Accountable Governance? », art. cit., p. 915).

¹⁶⁰⁷ Entretien avec un membre du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

*que vous en faites, quelle est la meilleure façon de gérer certains problèmes en fonction de vos opportunités opérationnelles, vos partenariats et la situation géographique*¹⁶⁰⁸.

A. 2. Des variables complémentaires aux usages stratégiques

Bien que grandement mise en avant par les acteurs, la dichotomie petits v. grands États membres n'est pas suffisamment explicative des variations des usages stratégiques de l'Europe par les services nationaux. Des différences nettes en termes d'utilisation d'Europol sont également visibles entre les États membres dotés de budgets et d'effectifs limités d'une part et ceux disposant de moyens humains, financiers et matériels bien supérieurs d'autre part. De plus, si les 10 États ayant le plus ouvert d'enquêtes par le biais d'Europol ont des forces de police restreintes, la suite du classement montre également que certains États disposant plus de 30 000 policiers ont davantage eu recours à Europol que d'autres aux capacités d'action plus restreintes. À cet égard, le Royaume-Uni ou l'Allemagne dépassent la Slovaquie ou la République tchèque. Nous postulons que si les intérêts et ressources sont déterminants dans l'usage stratégique de l'Europe, ceux-ci peuvent être favorisés ou restreints par des enjeux plus institutionnels. En effet, les instruments d'Europol sont soumis à des mécanismes institutionnels différents et chaque État dispose d'un modèle d'organisation policière. Dès lors, nous considérons que des différences d'usages pourraient être visibles entre les outils et services de l'agence et les États. Cette perspective fait écho à l'idée de légitimité d'une agence dont les activités et les procédures doivent être conformes aux représentations et pratiques dominantes de ses clients¹⁶⁰⁹ (§1). Puis, nous nous attardons sur le cas spécifique des États membres ayant rejoint l'UE en 2004 et en 2007. Ceux-ci ont été contraints d'adopter certains standards communs. À ce titre, nous pourrions nous attendre à une forte convergence en termes d'europanisation. Pourtant, les polices de ces États affichent des degrés très différents d'ajustements institutionnels, normatifs et stratégiques à l'Europe. Nous postulons que ces variations pourraient être comprises à la lumière d'un soutien politique distinct (§2).

¹⁶⁰⁸ Entretien avec un membre du département « Criminalité grave et organisée » de la direction des opérations d'Europol, juillet 2017.

¹⁶⁰⁹ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 19.

A.2. §1. Des degrés divers de compatibilité institutionnelle

À l'instar de ce que nous avons observé précédemment dans le cas des usages stratégiques, il nous paraît probable qu'une différenciation dans l'utilisation des instruments d'Europol soit visible. Outre leur perception comme apportant de nouvelles capacités d'action, ces instruments sont valorisés par les policiers nationaux s'ils sont conformes aux pratiques existantes des policiers et requièrent peu d'ajustements de leurs organisations et routines¹⁶¹⁰. C'est en particulier le cas de l'obtention de matériels et de financements de la part de l'agence qui ne nécessite pas pour les policiers nationaux des adaptations institutionnelles profondes selon un acteur français : « Dans le monde moderne, les policiers ont de plus en plus besoin de moyens de plus en plus importants, notamment en termes de fichiers d'analyse et de traitement informatique et pour ça Europol apporte une vraie aide et cela nous permet de nous soulager, ce que je ne peux pas faire chez moi par manque de temps ou autre Europol peut m'aider à le faire, en m'évitant d'y consacrer trop de temps, cela répond vraiment aux praticiens »¹⁶¹¹. De même, aux yeux des policiers des États membres, le cas de l'analyse et de l'expertise d'Europol implique une simple sollicitation de l'agence qui répond en apportant l'aide demandée.

C'est enfin en partie le cas de la fonction d'Europol comme plateforme des échanges d'informations qui, en plus d'être appréhendée par les policiers comme unique, représente une contrainte moindre. Les policiers nationaux restent libres d'échanger de manière bilatérale ou restreinte par le canal d'Europol et d'exclure l'agence. Néanmoins, à la différence des requêtes financières et d'expertise, la transmission de données des acteurs domestiques suppose la maîtrise d'un certain nombre de savoirs selon les policiers nationaux qui doivent modifier leurs façons de travailler :

*Les services spécialisés (sûreté, service régional de police judiciaire, direction interrégionale de la police judiciaire etc.) ont des comptes SIENA et on a habilité un certain nombre de personnel qu'on a formé spécifiquement pour l'utilisation du SIENA et donc d'Europol. On leur donne l'outil donc c'est plus facile normalement de se l'approprier, mais en réalité on constate que c'est sous-utilisé dans une large mesure parce que ce n'est pas un réflexe, l'interface est en anglais, ce n'est pas si simple que ça à utiliser, ce n'est pas comme une simple messagerie, et sur les centaines de personnes formées il y a quelques dizaines qui s'en servent*¹⁶¹².

¹⁶¹⁰ Johannes Pollak et Peter Slominski soulèvent également cette dimension dans le cas de Frontex (« Experimentalist but not Accountable Governance? », art. cit., p. 915).

¹⁶¹¹ Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

¹⁶¹² Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

Les gens qui utilisent SIENA c'est assez limité parce que ce n'est pas jusqu'au niveau du policier sur le terrain. C'est du niveau provincial où les gens sont vraiment habitués car ils y travaillent toute la journée. SIENA n'est pas un système compliqué mais il faut l'utiliser pour connaître et dès qu'on connaît le système, c'est très facile. On a souvent un problème de connexion locale en Belgique, il faut une ligne sécurisée etc. et la capacité de la ligne du système entre Europol et l'UNE est très grande, il n'y a pas de souci, alors que pour le niveau local ça passe par la ligne nationale et ça pose souvent problème parce que le réseau national n'est pas très récent et la capacité est aussi limitée. Ça veut dire que dans SIENA on peut mettre des annexes jusqu'à 50 MB et ça peut frustrer des gens de voir cette lenteur. Autre frustration que j'entends des gens c'est qu'il faut changer tous les 60 jours je crois le mot de passe. Au début, il y a des gens qui n'utilisaient pas souvent SIENA et quand ils en avaient besoin, le mot de passe était périmé, donc ça les décourageait¹⁶¹³.

Ces enjeux institutionnels sont en revanche bien plus marqués concernant les capacités d'action opérationnelles d'Europol qui peinent encore dans les années 2000 à être institutionnalisées, y compris au sein des services spécialisés. Il s'agit de prime abord des bureaux mobiles d'enquête. Ces derniers ont été pensés par les leaders d'Europol pour promouvoir une grande accessibilité sur le terrain des enquêtes de la capacité d'analyse et de l'expertise d'Europol. Toutefois, ces bureaux mobiles demeurent peu utilisés par rapport au nombre d'enquêtes auxquelles l'agence participe. Ainsi, ce bureau mobile n'a été demandé que 31 fois en 2010, 84 fois en 2011 et jusqu'à 90 fois en 2013. De même, le kit scientifique, permettant à Europol d'envoyer des experts directement sur les scènes des enquêtes en cours, n'a été déployé que 28 fois en 2012, puis 56 fois en 2013.

Cette observation nous amène à souligner le nombre également faible d'ECE auxquelles Europol participe puisqu'en 2010 il n'a été invité qu'à sept d'entre elles. En 2012, Europol indique avoir « soutenu » 35 ECE et en 2013 ce nombre s'élève à 44, sans pour autant préciser si ce terme de soutien implique une participation directe d'Europol aux ECE. Tout comme pour les bureaux mobiles d'enquête et les kits scientifiques, cette faible demande des policiers nationaux pour les ECE peut être expliquée par leur manque de familiarité avec ces instruments. Ces derniers impliquent en plus un important changement par rapport à leurs routines car ils supposent la participation sur le terrain d'acteurs autres que les policiers nationaux même si ces

¹⁶¹³ Entretien avec un officier de liaison belge d'Europol, novembre 2016.

derniers demeurent les seuls en possession de pouvoirs exécutifs. L'utilisation de ces instruments est pensée comme complexe¹⁶¹⁴ et comme mobilisant un processus bureaucratique rebutant pour les forces de police domestiques¹⁶¹⁵. Par conséquent, ces derniers ont souvent préféré mettre en place des arrangements bilatéraux plus rapides et paraissant plus efficaces à leurs yeux¹⁶¹⁶. Certains chercheurs ont dans ce sens pensé l'agence comme au mieux un centre « semi-opérationnel »¹⁶¹⁷.

Europol demeure donc considéré par les policiers nationaux comme un « prestataire de services »¹⁶¹⁸ qui ne doit pas représenter une contrainte dans la réalisation du travail de police à un échelon national, au risque de devoir faire face à une forte résistance bureaucratique¹⁶¹⁹. Le recours à l'Europe n'est dès lors activé que s'il est perçu comme une ressource, mais aussi s'il est pensé comme conforme aux routines existantes, ne nécessitant pas des ajustements trop importants. Ceux-ci peuvent être pensés de manière générale en termes de savoirs ou de procédures bureaucratiques, mais également de manière plus différenciée. À ce titre, nous nous intéressons aux variations entre les administrations nationales dont le fonctionnement peut être plus ou moins compatible avec les pratiques requises par le niveau européen. Plusieurs dimensions peuvent être avancées dans ce sens. Par exemple, nous avons observé dans le chapitre 3 et dans la section précédente de ce chapitre 4 que les activités d'Europol reposent de plus en plus sur l'ILP, sur une facette proactive. Or, celle-ci est principalement mise en œuvre dans les États d'Europe du Nord et reste globalement peu connue dans ceux du Sud dans les années 2000. Ce fossé a été clairement ressenti par un policier français : « On est sur des cultures policières différentes, des approches latines, des approches nordiques, et la culture policière et nationale peut entrer en compte »¹⁶²⁰. Ces éléments nous permettent de comprendre en partie pourquoi l'Italie, la Grèce, l'Espagne, le Portugal ou la France apparaissent plutôt dans la seconde moitié du tableau 4.5 voire à la fin.

De même, les politiques internes à la police et incitations pesant sur les policiers nationaux ne sont pas les mêmes dans tous les États membres. À cet égard, un officier de liaison

¹⁶¹⁴ E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Beyond Design », art. cit., p. 281.

¹⁶¹⁵ W. Bruggeman, « What Are the Options for Improving Democratic Control of Europol and for Proving it with Adequate Operational Capabilities? », art. cit., p. 179.

¹⁶¹⁶ S. Rozée, C. Kaunert et S. Léonard, « Is Europol a Comprehensive Policing Actor? », art. cit., p. 381.

¹⁶¹⁷ M. Den Boer et W. Bruggeman, « Shifting Gear », art. cit., p. 172-174.

¹⁶¹⁸ Nous reprenons cette expression mobilisée par A. Mégie pour décrire la nature des interactions entre Eurojust et les autorités compétentes nationales dans « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité », art. cit. p. 60.

¹⁶¹⁹ B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit.

¹⁶²⁰ Entretien avec deux officiers de police de la DRI de la DCPJ, novembre 2015.

belge nous expliquait notamment que : « Tous les pays ont des politiques distinctes, mais nous on a une « *shared policy* » donc toutes les informations et les dossiers qu'on échange avec d'autres pays on copie toujours Europol, Europol a tout, il y a d'autres pays qui ont une autre politique, mais nous tout ce qu'on échange avec la France, Europol l'a aussi »¹⁶²¹.

Des divergences en termes d'eupéanisation pourraient également être visibles selon le degré d'acceptation de la centralisation que suppose la coopération policière. En effet, comme expliqué dans les chapitres précédents, la création de l'UNE dans le cas d'Europol, des bureaux SIRENE dans le cas de Schengen ou des bureaux Prüm suppose l'identification d'un service ou d'une unité qui incarne le point de contact d'un ou de plusieurs de ces dispositifs de coopération¹⁶²². Cette dynamique peut supposer des luttes plus ou moins fortes entre les services d'un même État et les services bénéficiant de cette centralisation tendent à faire un usage particulièrement important de l'Europe comme nous l'avons souligné dans le chapitre 3. Au contraire, les résistances à cette centralisation des services des États fédérés comme en Allemagne, des agences des régions comme en Espagne ou au Royaume-Uni ou des forces militaires comme en France peuvent constituer un élément explicatif additionnel à l'absence de ces États dans le haut du tableau 4.5.

A.2. §2. *Une pression adaptative renforcée sur les nouveaux États ?*

Il nous paraît intéressant de nous pencher sur le cas spécifique des États ayant adhéré à l'UE à partir de 2004 et de 2007¹⁶²³. Ceux-ci ont été soumis à un processus d'adhésion devant les amener à se conformer aux acquis économiques et politiques de l'UE dont les enjeux JAI font partie¹⁶²⁴. Cet élément a d'ailleurs occupé un rôle important durant les négociations de l'UE avec les États candidats, menant à la mise en place de divers mécanismes et outils à fin

¹⁶²¹ Entretien avec un officier de liaison belge d'Europol, novembre 2016.

¹⁶²² H. Aden, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices », art. cit. ; L. Block, « Decentralisation Trends in European Union Police Cooperation », art. cit.

¹⁶²³ Une importante littérature a été produite sur l'eupéanisation de ces nouveaux États membres, entre autres E. O'Hagan, « Too Soft to Handle? », art. cit. ; E. Tulmets, « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE », art. cit. ; S. Saurugger et Y. Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », art. cit. ; A. Cerami, « Europeanization, Enlargement and Social Policy in Central and Eastern Europe », *Les cahiers européens de Sciences Po*, 2007, 1 ; F. Bafoil, « L'eupéanisation », art. cit. ; C. Vos, « European Integration through « Soft Conditionality ». The Contribution of Culture to EU Enlargement in Southeast Europe », *International Journal of Cultural Policy*, 2017, 23, 6, p. 675-689.

¹⁶²⁴ R. Loik, E. Hämäläinen et V. Veebel, « Internal Security Cooperation under Functional Expectations: Initial Law Enforcement Europeanization - Case of Finland and Estonia », *Romanian Journal of European Affairs*, 2016, 16, 1, p. 5-23.

opérationnelle pour préparer leur participation à l'UE et à l'ELSJ. Ces mesures sont perçues comme cruciales en raison du poids encore fort du récit autour de la nécessité de mesures compensatoires à la libre circulation et des représentations de la sécurité intérieure de ces nouveaux États¹⁶²⁵. Plusieurs exemples attestent de cette dynamique, à l'instar du pacte de préadhésion sur la criminalité organisée signé entre les États membres et les États candidats en mai 1998 et accordant un rôle important à Europol¹⁶²⁶ ; des investissements financiers¹⁶²⁷ ; ou encore, des jumelages entre États membres et États candidats permettant d'envoyer des fonctionnaires pour soutenir la lutte contre la criminalité, contre la corruption et la gestion des frontières¹⁶²⁸.

En outre, comme la convention Europol fait partie de cet acquis JAI, les nouveaux États membres doivent également devenir membres de l'agence, ce qui a mené au déploiement de dispositifs spécifiques. De prime abord, de nombreux plans d'action ont été adoptés concernant la coopération policière et l'action d'Europol auprès de ces États par le biais d'accords particuliers¹⁶²⁹. De surcroît, les États candidats doivent conclure des accords de coopération avec l'agence avant d'adhérer à l'UE et envoyer des officiers de liaison pour faciliter les interconnaissances entre les policiers des États membres et des États candidats. Ces enjeux se sont alors révélés être l'une des priorités de l'agence au début des années 2000 selon un membre du secrétariat général du conseil d'administration : « La période entre 2001 et 2003 a été consacrée pour le conseil d'administration à traiter et adopter des accords de coopération avec les nouveaux États. Il y avait un fort accent mis sur ces enjeux, y compris en matière de relations

¹⁶²⁵ « Dix ans après l'élargissement historique de l'UE, une conférence organisée par l'ambassade de Pologne a tiré un bilan largement positif de cette étape majeure de la construction européenne », 02 juin 2014, disponible sur <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2014/06/pologne-bilan-dix-ans-elargissement/index.html>

¹⁶²⁶ Pacte de préadhésion sur la criminalité organisée signé entre les États membres de l'Union européenne et les candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre, approuvé par le Conseil JAI le 28 mai 1998, JO C 98/220/01 du 15 juillet 1998. Ce pacte stipule que les États candidats doivent disposer d'une « administration policière structurée de manière efficace » et en mesure de lutter « efficacement » contre la criminalité, d'un système judiciaire « doté de pouvoirs appropriés » et adapté aux « normes modernes » de droit matériel et de procédure, de mécanismes juridiques de lutte contre la corruption. Un accent particulier est mis sur la lutte contre le trafic de drogues, d'armes et le blanchiment d'argent. Europol est notamment chargé d'organiser des réunions d'évaluation des équipes pluridisciplinaires, de mettre en place une stratégie annuelle commune sur les formes de criminalité à combattre. Ce pacte considère en outre la possibilité qu'Europol apporte son soutien aux activités d'enquête et à des opérations spéciales et souligne son rôle central dans les échanges d'informations avec ces États.

¹⁶²⁷ Près de 100 millions d'euros des budgets des programmes d'aide communautaire en vue de l'adhésion des États candidats – programmes PHARE – ont été consacrés à la coopération policière (W. de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure*, op. cit., p. 91).

¹⁶²⁸ *Ibid.*, p. 93. Sur ce point particulier, voir également E. Tulmets, « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE », art. cit.

¹⁶²⁹ Note I du Groupe « Élargissement » du 19 mai 2000 au Comité des représentants permanents, ELARG 74.

extérieures et pour les unités de coopération »¹⁶³⁰. À cette fin, des pratiques internes ont également été développées par les leaders afin d'assurer une forme de transition en douceur, comme expliqué par l'un des acteurs interrogés : « Un groupe de travail « élargissement » avait été créé, ils voyageaient pour expliquer les besoins et la nécessité de coopérer dans cet environnement policier. C'était une façon de familiariser les nouveaux arrivants avec le travail, mais aussi de les aider avec des formations et des cours »¹⁶³¹. L'objectif de ces différents mécanismes est donc pour les membres d'Europol d'assurer que les élargissements de l'UE ne posent pas de difficultés pour le travail opérationnel de l'agence du point de vue de son personnel et en matière d'échanges d'informations avec les forces nationales. De ce fait, le but de ces acteurs est de créer par anticipation une dynamique positive d'« apprentissage pour tout le monde »¹⁶³².

Ainsi, à la différence des polices des 15 États déjà membres, une forme de pression adaptative a été exercée sur ces États. Celle-ci, combinée à l'idée que ces États sont particulièrement surveillés par l'UE¹⁶³³, pourrait avoir mené à une forte européanisation des polices de ces structures selon les acteurs interrogés. Un ancien membre de la direction d'Europol a attesté dans ce sens que les « les nouveaux États membres étaient plus actifs que les anciens, ils ont bouleversé et adapté plus vite leur système de droit pénal, de droit de procédure pénale aux directives européennes. C'étaient des élèves plus conformistes au nouveau système européen que certains anciens États membres qui ont pris beaucoup de temps pour s'adapter à la nouveauté européenne »¹⁶³⁴. De même, un policier français interrogé a perçu un important fossé entre les polices des 12 nouveaux États membres et celles des 15 : « Nous qui sommes des États plus anciens, plus gros, avec des vieux fichiers et un sens de la souveraineté sans doute plus facilement irrité ou mobilisé, on a un sens de la propriété de l'information plus fort que l'idée qu'il soit plus simple de déléguer en partageant tout dans une base »¹⁶³⁵. Cette européanisation aurait alors facilité les échanges d'informations de la part des polices des États déjà membres et aurait permis de diminuer la méfiance à l'encontre de ces nouvelles polices selon un ancien membre de la direction d'Europol :

¹⁶³⁰ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

¹⁶³¹ Entretien avec un ancien membre de l'EPE, mai 2017.

¹⁶³² Entretien avec un membre du département « Criminalité grave et organisée » de la direction des opérations d'Europol, juillet 2017.

¹⁶³³ P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit., p. 100 ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit., p. 13.

¹⁶³⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁶³⁵ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

Au début, on a beaucoup dit qu'on allait être envahi par les criminels, mais en fait Europol faisait partie de la réponse parce que quand les pays participaient, les services de police aussi et ils ont ouvert leurs fichiers. La coopération n'a pas été toujours à 100% avec les bandes en provenance des pays d'Europe de l'Est, mais le fait qu'ils étaient là et qu'ils aient contribué parfois mieux que certains pays a aidé cette confiance à s'installer, même si elle n'est pas totale car il y a toujours des services méfiants par rapport à leurs services¹⁶³⁶.

Les effets de cette pression adaptative semblent en outre se superposer aux usages stratégiques de l'Europe par les policiers de ces États qui apparaissent, à l'exception de la Pologne et de la République tchèque, parmi les États dotés des ressources humaines et financières les plus restreintes (tableau 4.5) :

Ce sont plutôt tous les nouveaux pays qui sur toutes les thématiques jouent davantage le jeu européen, sont toujours favorables à tout, car ils n'ont pas l'expertise. Ils voient l'Union comme un multiplicateur de puissance pour eux dans tous les domaines, peuvent s'appuyer sur l'expertise de la France, du Royaume-Uni, de l'Espagne, et nous, au contraire, on a un déficit de confiance par rapport à tous ces petits pays car on quand même des structures très denses, de l'expertise et toute la question c'est celle du partage, qu'on ne soit pas que des donneurs d'information sans en recevoir¹⁶³⁷.

Toutefois, des degrés très variables d'europanisation sont visibles entre les polices de ces États selon le tableau 4.5 et viennent grandement nuancer les discours des acteurs *supra*. Si des données plus récentes permettraient de proposer des pistes explicatives plus claires, il est intéressant de noter que les nouveaux États membres apparaissant dans le bas du classement (Slovaquie, Lettonie, Pologne, République tchèque) ont des élites politiques globalement moins

¹⁶³⁶ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁶³⁷ Entretien avec deux membres du secteur « Sécurité de l'espace européen » du secrétariat général aux affaires européennes, octobre 2015.

favorables à la construction européenne dans les années 2000¹⁶³⁸. Cette perspective nous permettrait de réintroduire l'idée de prisme national identifiée par de nombreux chercheurs sur l'européanisation et pouvant conditionner l'européanisation¹⁶³⁹.

Les données limitées à notre disposition pour procéder à une comparaison des processus d'européanisation entre les États membres ne nous permettent pas de proposer une analyse exhaustive ni une claire articulation entre les trois variables explicatives, mais elles apportent des connaissances sur les hypothèses de cette thèse. Force est ainsi de constater le degré d'européanisation similaire de certains États présentant à la fois des ressources restreintes, des organisations policières proches et un fort soutien des élites politiques, comme la Belgique, l'Autriche et le Luxembourg. En revanche, il est intéressant d'observer que le Danemark qui bénéficie pourtant d'un *opt-out* en matière JAI apparaît bien plus haut dans le classement que l'Espagne. Pourtant, les professionnels de la politique se sont révélés être des soutiens importants à la coopération européenne, mais les policiers espagnols disposent de ressources plus importantes et sont marqués par des tensions bureaucratiques importantes. Cette différence pourrait confirmer la prédominance des usages stratégiques et le caractère plus secondaire des enjeux politiques par rapport aux facettes institutionnelles. Cependant, si ces pistes restent plus qu'exploratoires, elles nous permettent de saisir une différenciation importante entre les polices nationales et les instruments d'Europol, conformément à l'appréhension de la réputation et de l'autonomie de manière relationnelle¹⁶⁴⁰.

¹⁶³⁸ Cf. entre autres P. Taggart et A. Szczerbiak, *Parties, Positions and Europe: Euroscepticism in the EU Candidate States of Central and Eastern Europe*, SEI Working Paper 46, Sussex, Sussex European Institute, 2001 ; P. Kopecký et C. Mudde, « The Two Sides of Euroscepticism: Party Positions on European Integration in East Central Europe », *European Union Politics*, 2002, 3, 3, p. 297-326 ; P. Taggart et A. Szczerbiak, « Europeanisation, Euroscepticism and Party Systems: Party-based Euroscepticism in the Candidate States of Central and Eastern Europe », *Perspectives on European Politics and Society*, 2002, 3, 1, p. 23-41 ; S. Riishøj, « Europeanization and Euroscepticism: Experiences from Poland and the Czech Republic », *Nationalities Papers*, 2007, 35, 3, p. 503-535 ; H. P. Gaisbauer, « Euro-Skepticism Revisited: Poland after EU Accession », *Perspectives on European Politics and Society*, 2007, 8, 1, p. 55-72 ; R. Markowski et J. A. Tucker, « Euroscepticism and the Emergence of Political Parties in Poland », *Party Politics*, 2010, 16, 4, p. 523-548.

¹⁶³⁹ Cette situation est soulevée dans le cas de Frontex (J. Pollak et P. Slominski, « Experimentalist but not Accountable Governance? », art. cit., p. 915). De manière plus large, voir S. Saurugger et Y. Surel, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », art. cit. ; F. Bafoil, « L'européanisation », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit.

¹⁶⁴⁰ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 29.

B. Les variations sectorielles de l'eupéanisation des polices nationales

Nous avons observé dans la sous-section précédente une eupéanisation différenciée des polices des États membres, une utilisation distincte des instruments d'Europol et nous tâchons à présent de saisir les variations sectorielles des usages stratégiques de l'Europe. La littérature sur l'eupéanisation tend principalement à adopter une approche comparative entre les États membres, mais il nous paraît intéressant de prolonger cette analyse en mobilisant les variables explicatives mises en lumière par ces travaux. Nous postulons dès lors que tous les services de police ne peuvent pas être pensés comme eupéanisés à un même degré. Leurs usages stratégiques de l'Europe nous semblent pouvoir varier en fonction des formes de criminalité que ces services sont chargés de combattre, de leur fonctionnement et éventuellement de la pression politique exercée dans la lutte contre un type de crime. Ces caractéristiques seraient en mesure d'influencer la perception de l'identité attribuée à Europol, sa conception comme offrant des instruments uniques ou non par rapport aux niveaux national et international. En tenant compte de ces pistes explicatives, une première distinction peut être réalisée entre les services en charge de la lutte contre la criminalité internationale (1) et ceux spécialisés sur l'antiterrorisme (2). Cette différenciation est fondée sur l'intensification des difficultés de coopération et d'affirmation d'Europol en matière de lutte contre le terrorisme, rattachée très étroitement à la souveraineté nationale, comme observé au cours des chapitres précédents.

B. 1. Une légitimité d'Europol différenciée dans la lutte contre la criminalité

Nous considérons que la réputation associée à Europol dépend de l'eupéanisation des services concernés, en premier lieu en fonction de leurs usages stratégiques de l'Europe, mais également selon la compatibilité forte entre les routines nationales et les prérequis de la coopération européenne. Une réputation positive de l'agence pourrait ensuite renforcer l'eupéanisation de ces services. À cet égard, il nous semble pertinent de dégager deux ensembles de cas où cette réputation peut être particulièrement forte. D'une part, Europol est compétent de longue date sur certaines formes de criminalité, marquées par des habitudes anciennes de coopération. Ces pratiques de long terme impliquent une plus grande socialisation des policiers travaillant dans les services compétents au travail transfrontalier de police. Cette familiarité favoriserait une vision positive de l'Europe et une adaptation déjà existante des pratiques et organisations nationales à cette dimension internationale. D'autre part, le mandat d'Europol a évolué pour intégrer certaines formes de criminalité qui

paraissent nouvelles. Ce caractère récent suppose une résistance moindre des organisations nationales puisque leur travail sur ces phénomènes a débuté dans une temporalité très proche de celle d'Europol. Il est donc plus aisé pour les leaders de l'agence de défendre une juridiction et de faire accepter la dimension transnationale de ces crimes. Nous postulons à l'inverse que les services en charge de la lutte contre les formes de criminalité n'entrant dans aucune de ces catégories sont moins européanisés et que la réputation de l'agence est plus difficile à construire. Cette perspective nous amène à distinguer le trafic de stupéfiants qui constitue la catégorie de crime fondatrice de la coopération policière ainsi que le noyau dur du mandat d'Europol. À ce titre, nous supposons une européanisation marquée des services compétents (§1). Puis, nous adoptons une approche plus comparative en appliquant nos hypothèses précédentes sur les autres formes de criminalité (§2).

Tableau 4.6. Part de chaque forme de criminalité dans le nombre total d'enquêtes ouvertes par le biais d'Europol par les services des États membres, par Europol et par une partie tierce

2006	26,8% drogues				
2007	28,5% drogues				
2008	25% drogues				
2009	26% drogues	15% faux-monnayage	11% fraude	7% terrorisme	7% facilitation de l'immigration irrégulière
2010	29% drogues	16% fraude	13% faux-monnayage	9% facilitation de l'immigration irrégulière	8% moyens de paiement frauduleux
2011	30% drogues	16% fraude	10% terrorisme	13% faux-monnayage	9% vols
2012	29% drogues	15% fraude	11% vols	9% blanchiment d'argent	8% facilitation de l'immigration irrégulière
2013	24% drogues	16% fraude	12% vols	11% blanchiment d'argent	9% facilitation de l'immigration irrégulière
2014	18% drogues	14% fraude	9% vols	6% blanchiment d'argent et facilitation de l'immigration irrégulière	
2015	17% drogues	15% fraude	9% vols	8% blanchiment d'argent et facilitation de l'immigration irrégulière	
2016	42% fraude à la carte bancaire	15% traite d'êtres humains	13% drogues	4% facilitation de l'immigration irrégulière	

Source : rapports annuels d'activités d'Europol de 2006 à 2016¹⁶⁴¹

¹⁶⁴¹ À partir de 2017, les rapports annuels d'activités ont pris la forme de rapports annuels d'activités consolidés qui diffèrent nettement en termes de contenu par rapport à leurs prédécesseurs et n'offrent plus cette information.

Tableau 4.7. Part de chaque forme de criminalité dans les informations contenues dans le SIE

2009	24% drogues	21,5% faux-mon- nayage	19% traite d'êtres humains	7,8% vols	4% fraude
2010	26% drogues	24% traite d'êtres hu- mains	20% faux-mon- nayage	9% vols	4% fraude
2011	25% drogues	23% traite d'êtres hu- mains	18% faux-mon- nayage	10% vols	5% fraude
2012	34% drogues	14% faux-monnyage	12% vols	10% facilitation de l'immigration irréguli- ère	7% fraude
2013	29% drogues	18% vols	10% faux-mon- nayage	9% facilitation de l'immigration irréguli- ère	7% fraude
2014	29% drogues	20% vols	12% facilitation de l'immigration irréguli- ère	6% fraude	5% traite d'êtres humains
2015	26% vols	20% drogues	7% facilitation de l'immigration irréguli- ère	6% fraude	5% faux-monnyage
2016	21% drogues	18% vols	7% fraude	6% blanchiment d'argent	

Source : rapports annuels d'activités d'Europol de 2009 à 2016¹⁶⁴².

¹⁶⁴² Ne sont précisées que les formes principales de criminalité. À partir de 2017, les rapports annuels d'activités ont pris la forme de rapports annuels d'activités consolidés qui diffèrent nettement en termes de contenu par rapport à leurs prédécesseurs et n'offrent plus cette information.

B.1. §1. La lutte contre le trafic de drogues, noyau des activités d'Europol

Le trafic de stupéfiants est décrit par l'un des policiers interrogés comme le domaine « phare ou fondateur »¹⁶⁴³ d'Europol. C'est en cette matière que l'agence débute ses activités conformément au projet d'UERS ensuite intégré dans l'idée d'UDE. Cette forme de criminalité a représenté l'un des pivots de l'identité pensée d'Europol durant les années 2000, comme observé dans le chapitre 3. Dans ce domaine, l'agence dispose d'une réputation solide en termes d'expertise technique et de performance. En effet, jusqu'au début des années 2010, entre un quart et un tiers des nouvelles enquêtes ouvertes par le biais d'Europol et des informations enregistrées au sein du SIE ont trait au trafic de stupéfiants. Ce chiffre apparaît très bas par rapport à la situation en 1999 où près de 60% des enquêtes traitées par l'agence porte sur cette forme de criminalité. Toutefois, cette diminution de la part que représentent ces affaires n'a pas remis en cause la première place qu'elles occupent dans les activités totales d'Europol, comme l'a confirmé un membre d'Europol : « Les drogues représentent 40% de notre business et des ressources importantes, et continuent à être le domaine qui attire le plus l'attention du policier moyen [...] Sans aucun doute, d'autres enjeux politiques plus urgents et sensibles ont pu lui faire de l'ombre, mais nous n'avons jamais lâché la balle des yeux »¹⁶⁴⁴.

Pour expliquer cette stabilité, certains acteurs interrogés dans le cadre de cette thèse ont mis en lumière la centralité du trafic de drogues en Europe : « Les stupéfiants constituent encore le plus gros marché criminel en Europe, plus de personnes meurent des drogues que du terrorisme, plus d'argent est tiré des drogues que de n'importe quelle autre forme de trafic »¹⁶⁴⁵. Néanmoins, cette justification repose sur une vision fonctionnaliste peu explicative et il est plus porteur de souligner que les policiers polyvalents peuvent également être concernés par cette forme de criminalité et pas uniquement les services spécialisés. En outre, les pratiques de coopération en matière de trafic de drogues sont anciennes et ont été au centre de nombreuses enceintes et structures de coopération policière, comme démontré dans le chapitre 1 de cette thèse. Outre cette résistance bureaucratique moindre des services en charge de la lutte contre cette forme de criminalité, des outils et une expertise ont été pensés par les leaders d'Europol dans ce domaine dès le début des années 1990. Cette ancienneté a alors permis de créer non

¹⁶⁴³ Entretien avec un membre de la SCCOPOL de la DRI de la DCPJ, avril 2016.

¹⁶⁴⁴ Entretien avec un membre du cabinet de direction d'Europol, juillet 2017.

¹⁶⁴⁵ *Ibid.*

seulement un ajustement des policiers à Europol, mais aussi à l'inverse une adaptation des leaders aux policiers nationaux afin de pouvoir améliorer les services proposés et mieux répondre à leurs attentes. Dans ce sens, plusieurs outils opérationnels et stratégiques mis en place par les leaders de l'agence pour lutter contre le trafic de drogues figurent parmi les mieux notés par les policiers nationaux (tableaux 4.3 et 4.4). Europol a ainsi été perçu comme apportant une forte plus-value opérationnelle dans ce domaine, menant à une réputation d'excellence aux yeux des policiers nationaux et renforcer la conception de l'échelon européen comme une ressource pour réaliser leurs enquêtes nationales¹⁶⁴⁶.

Cette situation aurait même suscité des difficultés en termes de gestion des demandes pour Europol selon l'un des membres de l'agence : « Nous sommes toujours occupés, c'est l'un des domaines où le défi en termes d'équilibre entre la demande et l'offre est le plus grand dans la mesure où les États membres demandent plus que ce que nous sommes capables de donner, donc nous devons prioriser en interne »¹⁶⁴⁷. Un membre d'Europol nous a dans ce sens expliqué qu'une forme de choix est devenue nécessaire dans les enquêtes sur le trafic de stupéfiants et une sélection a été opérée parmi les enquêtes en fonction de la perception de leur gravité : « Ici à Europol, nous essayons de satisfaire tout le monde, mais nous devons prioriser et nous le faisons à partir de la nature de l'enquête, donc si vous devez choisir entre une saisie unique de deux kilogrammes d'haschich à la frontière serbo-hongroise ou une cargaison de 400 kilogrammes sur un bateau en Méditerranée qui est sûrement impliquée aussi dans le financement du terrorisme, vous avez votre réponse »¹⁶⁴⁸.

Cependant, comme évoqué dans le chapitre 3, une priorisation a également été effectuée par les membres d'Europol entre les différentes drogues, avec un accent clair mis les synthétiques. Ces dernières sont bien plus récentes que le cannabis, l'héroïne ou la cocaïne, mais elles sont combattues depuis déjà plusieurs décennies par les polices nationales. En d'autres termes, cette nouvelle orientation des leaders d'Europol s'inscrit dans certains mécanismes de coopération existants, bien que moins établis par rapport au premier ensemble de drogues. Ce choix est justifié par les membres de l'agence au nom du « défi très particulier [...] et du savoir très

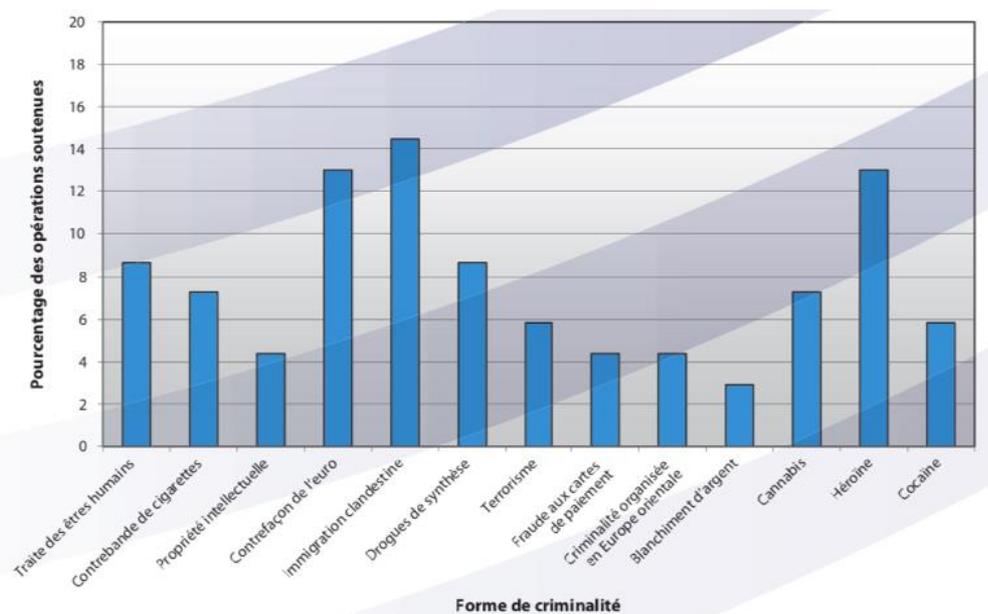
¹⁶⁴⁶ S. Rozée, C. Kaunert et S. Léonard, « Is Europol a Comprehensive Policing Actor? », art. cit., p. 380.

¹⁶⁴⁷ Entretien avec un membre du cabinet de direction d'Europol, juillet 2017.

¹⁶⁴⁸ Entretien avec un membre du département « Criminalité grave et organisée » de la direction des opérations d'Europol, juillet 2017.

spécialisé »¹⁶⁴⁹ que la répression des drogues synthétiques nécessiterait et qui n'est pas nécessairement aussi développé au sein des États membres, notamment pour démanteler les laboratoires. Pour autant, le détail des opérations soutenues par Europol en matière de lutte contre le trafic de drogues montre que les drogues synthétiques n'arrivent pas en tête des enquêtes et que ces affaires restent devancées par des drogues plus classiques (graphiques 4.6 et 4.7). Cette situation est imputée par les policiers nationaux au caractère géographiquement restreint de ces drogues synthétiques qui ne semblent pas concerner l'ensemble des États-membres : « En France, nos services sont particulièrement inondés par les trafics de cannabis et pour l'instant les drogues de synthèse on n'en voit pas beaucoup, donc on est surpris qu'ils choisissent ça plutôt que le cannabis [...] D'autres, dans le Nord de l'Europe et dans l'Est, sont plus impactés par les drogues de synthèse, ce sont des problématiques régionales »¹⁶⁵⁰. Il est dès lors intéressant de noter la bonne note accordée à Europol par les policiers nationaux en matière de lutte contre le trafic de drogues synthétiques – 8/10 en 2011 (tableau 4.3). Toutefois, cette évaluation est bien plus positive – 9,25/10 en 2012 (tableau 4.5) – quand sont groupés les démantèlements de laboratoires de drogues synthétiques et de sites de production de cannabis. Cette variation témoigne de la tension possible entre la construction de la réputation d'Europol par ses leaders et l'euro-péanisation comme un processus progressif s'inscrivant sur un temps plus long.

Graphique 4.6 : répartition par forme de criminalité du soutien opérationnel apporté par Europol aux services des États membres pour 2010.

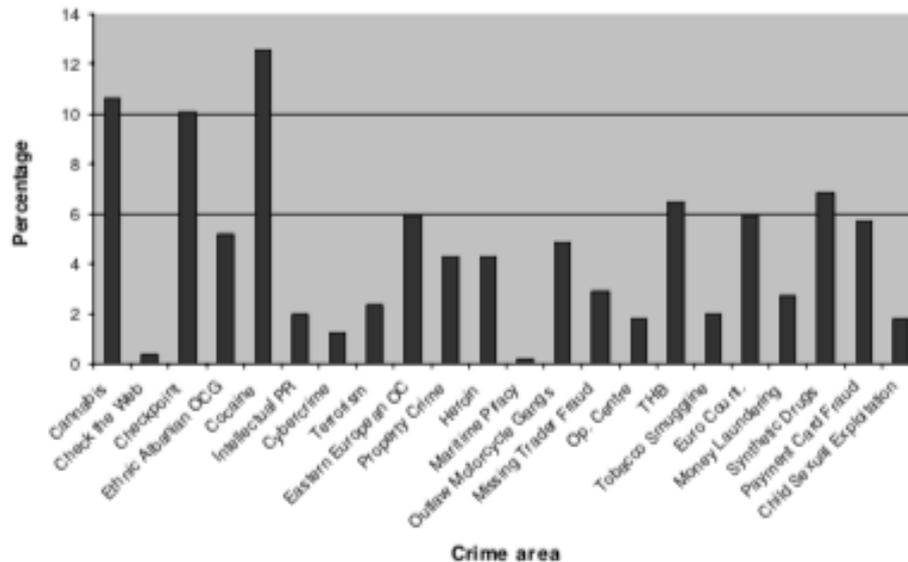


¹⁶⁴⁹ *Ibid.*

¹⁶⁵⁰ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

Source : extrait du rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2010, p. 25.

Graphique 4.7 : répartition par forme de criminalité du soutien opérationnel apporté par Europol aux services des États membres pour 2011.



Source : extrait du rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2011, p. 31.

B.1. §2. Une différenciation forte des activités d'Europol

Si la répression du trafic de stupéfiants constitue le cœur d'activités initial d'Europol, son mandat a été progressivement étendu et les policiers nationaux ont perçu une diversification des activités et priorités de l'agence : « Ce qui est paradoxal c'est que les *stups* restent un domaine important, mais ce n'est sans doute pas le domaine le plus en vue, y compris au sein de la thématique de la criminalité organisée [...] On constate qu'il y a eu une évolution et qu'ils sont passés de la drogue à autre chose et que ce n'est clairement plus le cœur de leurs préoccupations, c'est la notion de criminalité organisée qui l'est »¹⁶⁵¹. Or, la réputation d'Europol est marquée par une forte différenciation selon les formes de criminalité considérées. Ces variations peuvent être imputées plus largement à l'ancienneté des pratiques de coopération entre les

¹⁶⁵¹ *Ibid.*

services compétents qui influence leur ajustement à l'échelon européen et la perception de ce dernier comme une opportunité.

Un premier ensemble de services spécialisés nationaux apparaît comme européenisé, s'est progressivement ajusté au niveau européen. En témoignent les routines de coopération plus institutionnalisées et de long terme de ces services qui ont l'habitude de travailler avec leurs homologues européens. Cette structuration a facilité l'appréhension positive d'Europol qui a en outre développé de nombreuses activités en la matière. C'est par exemple le cas de la facilitation de l'immigration irrégulière, déjà traitée par l'UDE du fait de la prégnance du récit de politique publique liant mobilité humaine et insécurité¹⁶⁵². Le traitement d'une partie de cette forme de criminalité par des services de police frontaliers, davantage en contact avec leurs homologues, tend à simplifier l'europeanisation des autorités concernées. Dès lors, l'utilisation d'Europol dans la lutte contre cette dernière est stable dans le temps, le nombre d'enquêtes ouvertes dans ce domaine se situant entre 8 et 10% du nombre total des nouvelles affaires jusqu'en 2013 (tableau 4.6). Ces dynamiques transparaissent également en matière de traite des êtres humains qui représente une part substantielle des objets du SIE. La réputation substantive d'Europol est particulièrement forte en matière de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants selon les membres de l'agence, « spécialement dans les pays qui n'ont pas ce niveau de connaissances »¹⁶⁵³ : « Ce n'était pas un problème national, mais international et les polices disaient « ce n'est pas notre problème : les photos sont prises aux États-Unis, aux Philippines etc., nous n'avons pas de ressources humaines pour ça » [...] Il y avait déjà à l'époque à Europol un noyau dur d'analystes travaillant dessus, initiant de nombreuses enquêtes internationales [...] Je pense qu'Europol est une agence de pointe sur cette forme de crime »¹⁶⁵⁴. Cette réputation est confirmée par les policiers nationaux¹⁶⁵⁵ qui ont évoqué certaines « belles opérations en pédopornographie »¹⁶⁵⁶.

Une dynamique différente semble régir certaines formes de criminalité, objet d'un traitement plus récent. Ici ce ne sont pas les adaptations anciennes et marquées des routines et organisations nationales à l'échelon européen qui favorisent la conception positive des instruments

¹⁶⁵² D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », art. cit.

¹⁶⁵³ Entretien avec un membre du département « Criminalité grave et organisée » de la direction des opérations d'Europol, juillet 2017.

¹⁶⁵⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

¹⁶⁵⁵ S. Rozée, C. Kaunert et S. Léonard, « Is Europol a Comprehensive Policing Actor? », art. cit., p. 381.

¹⁶⁵⁶ Entretien avec un membre de la SCCOPOL de la DRI de la DCPJ, avril 2016.

et activités d'Europol. Nous postulons que c'est plutôt la structuration encore limitée au niveau national et la nature de champ vierge des domaines d'action concernés. Il est ainsi plus simple pour les leaders de l'agence d'insuffler une vision transfrontalière et de faire accepter son rôle comme une ressource et non comme une contrainte.

En témoigne la lutte contre le faux-monnayage de l'euro où Europol bénéficie d'une réputation substantive solide aux yeux des policiers nationaux¹⁶⁵⁷. La résistance bureaucratique amoindrie des services compétents peut de ce fait être liée au caractère récent de cette forme spécifique de faux-monnayage. Les États membres débutent leurs activités dans ce domaine en même temps qu'Europol. Le manque d'expertise et de routines préétablies des policiers nationaux les conduit à se tourner plus facilement vers l'agence dont les investissements ont été importants en la matière et répondent aux attentes des acteurs domestiques : « L'office central de répression du faux-monnayage peut bénéficier très facilement de financement et de mise à disposition de matériel pour avoir des valises etc., c'est Europol qui paye directement, c'est très simple et facilitant pour les services »¹⁶⁵⁸. De plus, la création d'une juridiction de l'agence est favorisée par la nature transfrontalière attribuée à cette forme de criminalité par les acteurs domestiques, conformément au cadrage¹⁶⁵⁹ de la menace opéré par les membres d'Europol : « Ils ont des prérogatives supérieures, c'est un domaine européen »¹⁶⁶⁰. Dans ce sens, il est intéressant de noter un recours bien plus important au bureau mobile d'Europol et des demandes de coordination d'enquêtes transfrontalières par l'agence plus nombreuses dans ce domaine. De même, plusieurs outils tels que le financement d'enquêtes ou les enquêtes sur les matières premières et l'équipement ont obtenu de très bonnes notes de la part des services nationaux de police. Par conséquent, la diminution progressive de la centralité du faux-monnayage de l'euro dans le nombre d'enquêtes ouvertes et d'informations enregistrées au sein du SIE n'est pas tellement imputable à une désinstitutionnalisation du rôle d'Europol dans ce domaine. Cette dynamique est liée à la mise en lumière d'autres priorités par les leaders de l'agence et par les policiers nationaux en raison de leur vision d'une menace moins importante qu'initialement pensée et à la montée en puissance d'autres priorités dès la fin des années 2000.

¹⁶⁵⁷ S. Rozée, C. Kaunert et S. Léonard, « Is Europol a Comprehensive Policing Actor? », art. cit., p. 382-383.

¹⁶⁵⁸ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

¹⁶⁵⁹ E. Goffman, *Frame Analysis*, op. cit., R. M. Entman, « Framing », art. cit. p. 52 ; É. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, op. cit.

¹⁶⁶⁰ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016

La cybercriminalité constitue un autre exemple particulièrement illustratif de l'euro-péanisation facilitée de certains services par la nature récente et non ancienne de la forme de crime combattue. Cette dernière n'apparaît pas initialement de manière distincte dans les différentes formes de criminalité au sein des rapports d'activités d'Europol dans la mesure où elle est pensée comme une composante transversale¹⁶⁶¹. Une forte valorisation des *outputs* d'Europol dans ce domaine est visible de la part des leaders qui n'ont pas hésité à souligner l'« excellente réputation qui nous permet d'être invité constamment à être impliqué dans toute enquête majeure en matière de cybercriminalité, nous sommes vraiment au niveau et proches d'être à la première place »¹⁶⁶². Cette réputation est également confirmée par les policiers nationaux qui la justifient eux-mêmes par le caractère récent de la cybercriminalité qui constituerait selon un officier de liaison espagnol « la nouveauté la plus remarquable [...] maintenant on n'a presque plus aucun délit attaché à la criminalité organisée qui n'a pas de relation avec la cybercriminalité. La criminalité organisée utilise Internet pour communiquer, pour bouger l'argent, pour n'importe quoi »¹⁶⁶³. Dans ce sens, un membre du département « Criminalité grave et organisée » de la direction des opérations d'Europol nous expliquait que « dans chaque pays, il y a de manière certaine une unité « drogues », mais je ne suis pas certain que dans toute police il y en ait une en cyber, ou du moins leur degré de préparation, de réactivité, de connaissance est probablement très différent. Dans les unités « drogues », vous avez plus ou moins les mêmes connaissances, la même compréhension, expérience, expertise »¹⁶⁶⁴. Dès lors, les moyens importants attribués à Europol sont d'autant plus valorisés par les policiers nationaux qu'ils sont plus rares au niveau national où les services compétents sont en voie de structuration : « Au niveau du centre cyber ils ont une unité de recherche, de prospection, avec des budgets juste pour imaginer des services qui pourraient être utiles aux enquêteurs, ce sont eux qui ont l'argent pour lancer des recherches sur ce qui pourrait être utile »¹⁶⁶⁵.

Outre ce caractère récent de la cybercriminalité lié au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, la réputation d'Europol et l'euro-péanisation

¹⁶⁶¹ À ce titre, le site Internet de l'agence considère une forme de cybercriminalité *per se* – attaques contre des systèmes d'information, *hacking*. Dans le même temps, il dispose que le cybercrime recouvre la lutte contre les abus sexuels sur mineurs et l'exploitation sexuelle de mineurs, ainsi que le combat de la fraude et la fraude aux moyens de paiement.

¹⁶⁶² Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

¹⁶⁶³ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

¹⁶⁶⁴ Entretien avec un membre du département « Criminalité grave et organisée » de la direction des opérations d'Europol, juillet 2017.

¹⁶⁶⁵ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

des services concernés sont facilitées selon les policiers nationaux par la nature transfrontalière d'un crime virtuel. Dans ce sens, à leurs yeux, le recours à l'échelon européen représente une brèche moins forte quant à leur conception de la souveraineté et de la territorialité :

C'est par définition un univers sans frontière donc qu'on fasse une capture d'écran et qu'on dise il y a eu tel fait à La Haye, chez nous ou ailleurs ça ne fait pas vraiment de différence. C'est un peu comme le matériel, à partir du moment où vous avez un déplacement physique sur le territoire des États membres ce sera plus délicat. Tout ce qu'ils pourront faire depuis La Haye sans aller dans les États sera plus facile à développer [...] Ils pourraient nous acheter des voitures particulières, des véhicules de commandement qui coûtent très cher pour des opérations coordonnées, ils pourraient projeter de telles ressources, ce ne serait peut-être pas utile pour les voitures vu l'ampleur de l'Europe, mais on peut imaginer beaucoup de choses, plutôt sur le côté cyber car ils ont de l'argent et car ces technologies peuvent être prêtées sans avoir de route à faire¹⁶⁶⁶.

J'ai toujours cru que la cyber délinquance peut être le fer de lance pour une coopération plus opérationnelle parce quand on gère une opération contre le trafic de drogues, cela se passe plutôt dans les pays, mais les opérations contre la cybercriminalité se gèrent depuis des écrans d'ordinateur et là on fait exactement la même chose de lutter contre la cyber délinquance derrière un écran d'ordinateur à Paris ou à Europol, à La Haye. Donc la cyber délinquance offre une niche à Europol pour montrer qu'il peut être plus opérationnel, qu'il peut réellement se mêler des opérations car elles ont lieu dans le cyberspace, elles n'ont pas lieu dans le territoire d'un État quelconque qui serait souverain de cette frontière qui n'existe pas, avec l'idée qu'à partir de cette frontière c'est moi et vous, vous n'avez rien à dire. La cyber délinquance c'est différent car les frontières n'existent pas d'une façon ou d'une autre¹⁶⁶⁷.

Cette utilisation d'Europol en matière de cybercriminalité soulèverait même des interrogations quant aux capacités d'action limitées de l'agence par rapport à la demande, de même que pour le trafic de drogues : « Maintenant, nous avons des difficultés à gérer les données, par exemple en matière de cybercriminalité, nous avons beaucoup plus de demande de soutien et d'enquêtes que ce que nous pouvons offrir »¹⁶⁶⁸.

En revanche, certaines formes de crime sont l'objet d'une faible européanisation des services compétents qui se sont peu ajustés au niveau européen et qui sont bien plus structurés au niveau domestique que ceux en charge de formes de criminalité plus récentes. Dans ces cas, l'échelon européen n'est pas aisément perçu comme une ressource et ce d'autant moins que la mobilisation de celui-ci par les polices nationales supposerait des ajustements institutionnels

¹⁶⁶⁶ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

¹⁶⁶⁷ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

¹⁶⁶⁸ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

trop importants, fragilisant la réputation d'Europol. C'est notamment le cas de la lutte contre le blanchiment d'argent. Au début des années 2000, de nombreuses barrières légales à l'échange d'informations existent entre les unités nationales spécialisées et les différences de nature entre ces unités puisque certaines sont administratives, d'autres policières et d'autres encore judiciaires¹⁶⁶⁹. En outre, l'agence ne devient formellement compétente qu'avec la ratification en 2007 du protocole modifiant la convention de 1995. L'agence offre ainsi des instruments de manière tardive dans un environnement composé déjà d'une multitude d'acteurs compétents¹⁶⁷⁰. Par conséquent, la mobilisation des instruments d'Europol est tardive et apparaît progressivement vers le milieu des années 2010.

B. 2. La faible européanisation de la lutte contre le terrorisme

La lutte contre le terrorisme s'est révélé être un moteur essentiel du développement de la coopération policière par le biais des clubs et enceintes informelles des années 1970, eux-mêmes résultant notamment de l'exclusion du terrorisme du mandat d'Interpol¹⁶⁷¹. Pourtant, comme précisé dans le chapitre 2, le champ d'action d'Europol défini par la convention de 1995 n'intègre pas directement le terrorisme à cause de l'opposition britannique¹⁶⁷². Si une forme de tension pourrait être présumée entre les arènes techniques, plus habituées à coopérer dans la lutte contre le terrorisme, et les arènes politiques face à cet enjeu très politisé et objet de polarisations fortes, il n'existe pas une dichotomie aussi claire dans l'utilisation d'Europol dans ce domaine. Des difficultés sont observables dès le début des activités de l'agence en raison de la résistance bureaucratique particulièrement marquée dans ce domaine d'action très peu européanisé. Celles-ci se manifestent pleinement après les attaques du 11 septembre 2001 (§1). Les attentats de Madrid et de Londres pourraient nous amener à supposer une intensification du recours à Europol, perçu comme une ressource dans un contexte d'urgence touchant deux États

¹⁶⁶⁹ S. Mohamed, « Legal Instruments to Combat Money Laundering in the EU Financial Market », *Journal of Money Laundering Control*, 2003, 6, 1, p. 72.

¹⁶⁷⁰ Entre autres A. Scherrer, « La circulation des normes dans le domaine du blanchiment d'argent », art. cit. ; A. Amicelle, *L'Union européenne dans la lutte contre le financement du terrorisme : enjeux et usages de la surveillance financière*, op. cit.

¹⁶⁷¹ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit.

¹⁶⁷² J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, op. cit., p. 43 ; A. De Moor et G. Vermeulen, « Shaping the Competence of Europol. A FBI Perspective », art. cit., p. 68 ; T. Bunyan, *The Europol Convention*, op. cit., p. 5 ; J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, op. cit., p. 59.

membres de l'UE. Toutefois, cette supposition est infirmée par le maintien d'un faible ajustement à l'échelon européen de la part des bureaucraties nationales (§2).

B.2. §1. L'impulsion politique inachevée du 11 septembre 2001

La faible européanisation des services compétents en matière d'anti-terrorisme est visible à plusieurs niveaux. Premièrement, les tensions sont décuplées au niveau national dans ce domaine. Le terrorisme mobilise à la fois un travail de police judiciaire et des activités de renseignement. Certains États membres disposent d'une organisation nationale où la distinction entre ces fonctions est floue et où ce sont des services de police judiciaire qui s'occupent de tâches de renseignement. Néanmoins, la plupart des organisations nationales tendent à reposer sur une distinction opérée entre services de renseignement et services de police judiciaire. Or, une incompatibilité peut émerger entre ces services notamment concernant ce qui constitue une information et son traitement :

Le cœur d'Europol est la police judiciaire et le renseignement est opposé à la police judiciaire qui suppose une procédure ouverte car tout peut passer en jugement alors que le renseignement ne suppose pas d'écrit, ni d'échanges. Et la question est comment blanchir le renseignement pour le sortir de sa nébuleuse et le rendre accessible aux personnes qui ne devraient pas y avoir accès¹⁶⁷³.

Les modes de fonctionnement, pratiques, représentations, intérêts des services de renseignement et de police judiciaire sont en outre relativement distincts. En effet, les premiers ont une culture organisationnelle fermée et sont insérés dans des réseaux personnels très forts. Les échanges entre eux demeurent bilatéraux et sont effectués entre des acteurs du monde du renseignement qui se connaissent, et non avec des membres de la police judiciaire, même s'ils proviennent du même État¹⁶⁷⁴. À ces difficultés de coopération entre ces deux types de service au sein d'un État, s'additionnent celles qui régissent les échanges d'informations en matière de terrorisme entre les États membres. La définition même de ce qui forme un acte terroriste dépend de nombreux paramètres domestiques. Cette absence de réelle définition commune du terrorisme dans les droits pénaux des États membres est alors à même de compliquer la coopération, comme déjà observé¹⁶⁷⁵.

¹⁶⁷³ Entretien avec un officier de liaison de la Joint Liaison Team de l'ECTC, novembre 2016.

¹⁶⁷⁴ B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit. ; M. Deflem, « Europol and the Policing of International Terrorism », art. cit., p. 351.

¹⁶⁷⁵ I. Sommier, « Du « terrorisme » comme violence totale ? », art. cit. ; D. Duez, « De la définition à la labellisation » art. cit. ; J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, op. cit., p. 22.

En outre le caractère particulièrement sensible des actes terroristes puisque liés aux notions même de souveraineté, la pression politique associée pour résoudre les enquêtes, la crainte de perdre le contrôle des informations constituent des entraves aux échanges d'informations, encore plus avec Europol. À ce titre, il serait difficilement audible en cas d'attaque terroriste que les agences nationales de police et de renseignement puissent reporter le blâme sur un autre État membre ou sur Europol qui n'aurait pas réalisé correctement son travail¹⁶⁷⁶. Cela implique que pour protéger leur réputation, les services d'antiterrorisme tendent à se concentrer sur leurs propres activités, sans compter sur celles réalisées par d'autres acteurs.

Ces différentes considérations représentent des contraintes au multilatéralisme des échanges d'information. La coopération bilatérale et au cas par cas est préférée dans ce domaine et se déroule hors des canaux d'Europol : en 1999, moins de 10 demandes de la part des États membres avaient ainsi concerné la lutte contre le terrorisme¹⁶⁷⁷. Cette modalité est perçue par ces acteurs nationaux comme la « garantie que le renseignement est partagé quand nécessaire, de protéger les sources opérationnelles et les techniques de collecte de l'information »¹⁶⁷⁸. Europol a donc éprouvé des difficultés majeures à être considéré comme un acteur pertinent. Pourtant, les leaders de l'agence ont cherché à infléchir ces pratiques et représentations en présentant l'échelon européen comme une opportunité par le développement de nombreux instruments dès 1999 : un répertoire de compétences répertoriant les expertises au niveau national, un centre d'excellence, deux AWF, une collecte de la législation des États membres et de sources ouvertes publiée sous la forme de digests, un glossaire des groupes terroristes etc.¹⁶⁷⁹

La forte pression politique exercée sur les services nationaux à la suite des différentes attaques terroristes au début des années 2000, pensées comme des « *focusing events* »¹⁶⁸⁰, dynamique sur laquelle nous revenons dans le chapitre suivant, a peu modifié les pratiques. À la

¹⁶⁷⁶ S. Rozée, C. Kaunert et S. Léonard, « Is Europol a Comprehensive Policing Actor? », art. cit., p. 379.

¹⁶⁷⁷ Les chiffres ne sont pas donnés précisément pour cette catégorie de criminalité dans le rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 1999. Il est juste mentionné en note de bas de page de ce rapport que la différence entre le nombre total de demandes des services des États membres (2180 demandes) et la somme de ces demandes déclinées par catégorie (2173 demandes) correspond à l'absence de comptabilisation des demandes faites en matière de terrorisme et de trafic de matières nucléaires

¹⁶⁷⁸ Rapport annuel 2005-2006 de l'Intelligence and Security Committee, p. 28, cité dans J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, op. cit., p. 82.

¹⁶⁷⁹ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 1999, p. 17.

¹⁶⁸⁰ Un *focusing event* peut être défini comme un « événement soudain ; relativement rare ; qui peut être raisonnablement défini comme dangereux ou révélant la possibilité de maux futurs potentiellement plus grands ; qui porte préjudice à des zones géographiques particulières ou à de groupes spécifiques ; qui est connu des décideurs publics et du public de manière simultanée » (T. A. Birkland, *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and*

suite des attaques terroristes sur le sol américain du 11 septembre 2001, les leaders d'Europol ont renforcé les outils existants et rapidement déployé des instruments spécifiques. Dès le 12 septembre, un centre de crise est créé au sein de l'agence. Il est en charge de recevoir et de diffuser les données relatives aux attaques et de coordonner les efforts des autorités nationales 24 heures sur 24.

De plus, le 15 novembre, la *Task Force* de contre-terrorisme (TFCT) demandée par le Conseil JAI du 20 septembre 2001 est mise en place dans Europol pour une durée de six mois, renouvelable. Elle vise à rassembler des officiers de liaison spécialisés envoyés par les États membres et par les États-Unis. La TFCT a alors pour missions de collecter toute information et tout renseignement pertinent sur la menace, de les analyser du point de vue opérationnel et stratégique afin de préparer une évaluation de la menace et les possibles mesures de prévention – ce rapport étant cependant différent du TE-SAT. 22 officiers de liaison sont envoyés et un fonds spécifique de plus de 3 millions d'euros est alloué¹⁶⁸¹. Cette TFCT a, outre les objectifs fixés par le Conseil JAI, également préparé des évaluations concernant le financement du terrorisme ou déployé un système de traduction de l'arabe vers l'anglais¹⁶⁸².

De surcroît, un accord de coopération est conclu en 2002 entre Europol et les États-Unis, un BDL d'Europol est ouvert à Washington, D.C. et un officier de liaison du FBI est envoyé à La Haye. Ces différents instruments, mis en œuvre dans un temps très court avec le soutien des professionnels de la politique, ont amené certains membres de la direction d'Europol à présenter le 11 septembre comme une date clé de l'évolution de l'agence : « Ça a été un moment fort pour Europol qui [...] faisait partie de la solution, de la réaction forte qu'on voulait donner au niveau européen »¹⁶⁸³.

Pourtant, les impulsions politiques favorisant le rôle d'Europol ont finalement peu été suivies d'une autonomie réelle de l'agence en matière d'antiterrorisme. Ainsi, la faible européenisation des services compétents, échangeant surtout de manière bilatérale et informelle, n'a pas été modifiée par ces attaques. Elle a entravé la perception d'Europol comme offrant des ressources opérationnelles et ce d'autant plus que son fonctionnement a été jugé incompatible

Focusing Events, Washington, D.C., Georgetown University Press, (collection « American Governance and Public Policy »), 1997, p. 22).

¹⁶⁸¹ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2001, p. 24.

¹⁶⁸² *Ibid.*, p. 13.

¹⁶⁸³ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

avec la nature concrète des échanges dans ce domaine. Cette représentation d'Europol par ces acteurs comme une contrainte à leur travail est renforcée par l'appréhension de l'agence comme une création politique apportant une plus-value très limitée¹⁶⁸⁴. Par conséquent, la TFCT peut être pensée comme un échec lié au manque de coopération et d'envoi d'information par les services de police et de renseignement nationaux, menant à ce que les membres de la TFCT « n'aient vraiment rien à faire »¹⁶⁸⁵. Cette structure est dissoute en novembre 2002 après plusieurs évaluations. Le travail antiterrorisme d'Europol est intégré dans la « *Serious Crime Unit* » et les experts sont renvoyés dans leur État membre d'origine, bien qu'il soit précisé qu'ils doivent pouvoir être de nouveau réunis en cas de besoin. Ces réticences ont été critiquées à plusieurs reprises par Jürgen Storbeck¹⁶⁸⁶ et dans des documents d'Europol, tout en insistant sur la plus-value possible de l'agence aux enquêtes nationales¹⁶⁸⁷. Pour autant, cette publicisation n'a pas induit de réelle transformation de son autonomie opérationnelle réelle ni favorisé l'euro-péanisation des services nationaux compétents dans ce domaine au cours des années 2000.

B.2. §2. Les attaques sur le sol européen comme fenêtres d'opportunité ?

Tandis que les attentats du 11 septembre 2001 ont eu lieu sur le sol américain, les attaques terroristes de Madrid du 11 mars 2004 et de Londres du 7 juillet 2005 touchent directement des États membres de l'UE. Dans ce sens, un changement dans l'autonomie *de facto* d'Europol en matière de lutte contre le terrorisme aurait *a priori* pu avoir lieu. Un plus grand ajustement des normes, pratiques et intérêts des services compétents à l'Europe aurait pu être visible, d'autant plus que sont mobilisées des pratiques similaires à celles de 2001 : la TFCT a été réactivée, des officiers de liaison d'Europol ont été envoyés successivement en Espagne et au Royaume-Uni et la pression politique a été de nouveau très forte. Pourtant, dans la continuité des difficultés observées à la suite du 11 septembre 2001, les organisations nationales ont peu évolué et la réputation d'Europol a été l'objet d'une inertie, ses instruments étant peu utilisés.

¹⁶⁸⁴ Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'UE et la lutte contre le terrorisme, 2005.

¹⁶⁸⁵ B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit., p. 508.

¹⁶⁸⁶ B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit., p. 505.

¹⁶⁸⁷ « Malgré certaines difficultés pratiques, les résultats globaux obtenus dans l'anti-terrorisme par Europol et la *Task Force* de contre-terrorisme ont été bons, tout comme la coopération et la compréhension mutuelle améliorées par les différentes agences impliquées » (rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2002, p. 2).

Cette dynamique est renforcée par la faible plus-value d'Europol aux yeux des agences de police espagnoles et britanniques qui disposent d'une expérience importante et de long terme en matière de lutte contre le terrorisme. Par conséquent, Europol apparaît comme un nouveau venu et non comme une ressource additionnelle dans un champ familier et maîtrisé par ces acteurs selon un ancien membre de la direction de l'agence : « Lorsqu'il y a eu les attentats de Madrid de 2004, de Londres de 2005, les pays qui étaient touchés avaient une culture antiterroriste forte, voulaient aller vite et loin, tout en restant quand même marqués en matière d'antiterrorisme sur le bilatéralisme »¹⁶⁸⁸.

Les relations bilatérales et les structures informelles de coopération préexistantes à Europol ont alors été utilisées comme un vecteur central d'échange d'informations, à l'instar du PWGT, du club de Berne, et au détriment de l'agence¹⁶⁸⁹. Même quand cette dernière a été utilisée par les services nationaux, les échanges sont restés principalement bilatéraux sans réelle adaptation des routines et organisations domestiques¹⁶⁹⁰. Il est de surcroît intéressant de noter que, y compris dans les échanges bilatéraux hors Europol, certaines difficultés sont apparues, soulignant l'importance des liens de confiance dans un domaine particulièrement sensible. Les policiers espagnols n'ont par exemple pas transmis à leurs homologues français des données sur les explosifs utilisés lors des attentats de Madrid¹⁶⁹¹. En outre, le niveau européen est d'autant moins perçu comme conforme à la structuration du travail d'antiterrorisme qu'il est marqué par un caractère temporaire, éphémère et politique :

*Les évènements passent et ça se vide de son sens, on met 40 personnes, à la fin il en reste quatre. 2005, à Londres, même topo. Donc en matière de lutte contre le terrorisme, même s'il y a eu une unité d'une soixantaine de personnes qui avait son utilité, c'était toujours restreint [...] C'est comme une enquête, quand la période chaude est passée, les gens repartent dans leur service d'origine. Les Task Force c'est ça : soit, on crée une Task Force permanente avec un nombre limité de personnes, mais qui ne bouge plus ; soit, on crée une Task Force parce qu'on veut marquer le coup. Et, six ou huit mois après les attentats, qu'est-ce qu'il reste à brasser à part se reverser sur une autre forme de terrorisme ?*¹⁶⁹²

¹⁶⁸⁸ Entretien avec un ancien directeur adjoint d'Europol, avril 2016.

¹⁶⁸⁹ O. Bureš, « Europol's Fledgling Counterterrorism Role », art. cit., p. 506 ; R. Coolsaet, « EU Counterterrorism Strategy: Value Added or Chimera? », *International Affairs*, 2010, 4, 86, p. 864. À ce propos, il est intéressant de noter les propos suivants des Lords britanniques : « La prolifération d'autres groupes et organes n'aurait pas été nécessaire si Europol s'était établi comme un joueur majeur de l'UE dans ce domaine » (rapport de l'*European Union Committee* de la *House of Lords*, « Europol: coordinating the fight against serious and organised crime », 2008, p. 28).

¹⁶⁹⁰ R. Coolsaet, « EU Counterterrorism Strategy », art. cit., p. 865.

¹⁶⁹¹ B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit., p. 509.

¹⁶⁹² Entretien avec un ancien directeur d'Europol, janvier 2016.

Je crois que ce qu'on a expérimenté à Europol concernant le terrorisme en particulier, ce sont un peu des pics et des rechutes, une ligne qui montait et descendait. Juste après avoir connu un attentat terroriste, c'est le pic, tout le monde est préoccupé, le Conseil européen se réunissait, décidait d'établir une Task Force à Europol, il y avait une décision de l'Union européenne ou une proposition de la Commission soulignant l'obligation d'échanger l'information. Et après, au fur et à mesure que les jours passaient, cette hyperactivité devenait plus faible, plus faible, plus faible jusqu'au moment où tout s'oubliait¹⁶⁹³.

Cette européanisation restreinte des services antiterroristes a poussé les membres d'Europol à trouver des solutions palliatives pour réaliser leur travail d'analyse opérationnelle et stratégique : « Très souvent, nous utilisons des sources ouvertes, par exemple après les attaques terroristes de Madrid en 2004, nous ne pouvions obtenir aucune information à cette époque, donc nous utilisons « *El País* » et les informations espagnoles et les comparions à nos propres données »¹⁶⁹⁴. Les leaders d'Europol ont alors adopté une forme de double discours face à l'attitude des services des États membres. D'une part, dans un esprit de communication et de marketing, ils ont souligné les contributions croissantes des services nationaux afin de justifier la légitimité de l'agence en matière de lutte contre le terrorisme. Par exemple, les rapports annuels d'activités d'Europol restent globalement positifs pour 2004 et 2005. Ils évoquent les résultats obtenus par Europol lors de 14 enquêtes en 2004 et 20 en 2005 auxquelles l'agence a participé, la satisfaction des États membres concernés et même la hausse des échanges d'informations et de leur vitesse¹⁶⁹⁵. Un autre exemple est la déclaration du directeur d'Europol selon laquelle « les attentats ratés de Londres d'août 2006 [...] ont montré que les actions concertées de l'UE et les politiques anti-terroristes sont efficaces quand elles sont mises à l'essai »¹⁶⁹⁶. D'autre part, à plusieurs reprises, les leaders d'Europol ont émis des critiques publiques quant à la qualité insuffisante des informations transmises¹⁶⁹⁷ et au manque de participation des services nationaux, sans les citer nommément. Dès 2004, Jürgen Storbeck dénonce un « soutien de façade »¹⁶⁹⁸ de la part des États membres. Il souligne à cet égard l'absence de réelle coopération

¹⁶⁹³ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

¹⁶⁹⁴ Entretien avec un ancien directeur d'Europol, janvier 2016.

¹⁶⁹⁵ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2004, p. 9 ; rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2005, p. 13.

¹⁶⁹⁶ M.-P. Ratzel, « Europol in the Combat of International Terrorism » dans H. Durmaz et al. (eds.), *Understanding and Responding to Terrorism*, Washington, D.C., IOS Press, 2007, p. 12, cité dans J. Argomaniz, O. Bureš et C. Kaunert, « A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment », *Intelligence and National Security*, 2015, 30, 2-3, p. 195.

¹⁶⁹⁷ Cette information est présentée comme une simple « confirmation des sources ouvertes » (B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit., p. 511).

¹⁶⁹⁸ M. Deflem, « Europol and the Policing of International Terrorism », art. cit, p. 353.

des services nationaux avec Europol qui « ne coïncidait pas avec le mandat attribué à la TFCT par la déclaration du Conseil européen sur la lutte contre le terrorisme du 25 mars 2005 »¹⁶⁹⁹.

Les leaders d'Europol ont tout de même continué à développer les capacités d'action de l'agence dans ce domaine. Ont ainsi été proposés un Réseau de Première Réponse en 2006¹⁷⁰⁰, qui a récupéré dès 2007 la TFCT ; l'outil « *Check the Web* » dès 2007 afin de surveiller l'utilisation d'Internet par les groupes islamistes ; ou encore divers outils informatiques pour faciliter les échanges d'informations sur des questions particulières liées au terrorisme (par exemple, les explosifs et les bombes)¹⁷⁰¹. Ces outils ont démontré la volonté des leaders d'Europol que l'agence soit tolérée par les services nationaux en matière d'anti-terrorisme. À cette fin, ils ont accepté un rôle finalement plus modeste que celui envisagé par les décideurs politiques dans leurs déclarations, mais plus conforme aux attentes des services nationaux¹⁷⁰².

Conclusion de la section 2

Dans cette section, nous avons analysé pourquoi certains acteurs nationaux attribuent à Europol une réputation positive et contribuent à son autonomisation opérationnelle réelle en sollicitant les services de l'agence et en lui envoyant leurs informations¹⁷⁰³. Nous avons démontré à ce titre, conformément à notre deuxième hypothèse, que le facteur explicatif est leur européanisation. Plus les ajustements cognitifs, institutionnels et stratégiques des acteurs nationaux à l'Europe sont forts¹⁷⁰⁴, plus ils attribuent une forme positive de réputation à l'agence et plus cette réputation est marquée, plus ils s'adaptent à l'Europe et renforcent les capacités d'action de l'agence. Cette européanisation peut néanmoins être plus ou moins forte. Elle dépend de la comparaison effectuée par les policiers entre les ressources à leur disposition au sein de leur État membre et celles que le niveau européen est pensé comme pouvant leur apporter. À

¹⁶⁹⁹ Europol, « Note au Conseil – plan d'action de l'UE sur la lutte contre le terrorisme – mise à jour », cité dans B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit., p. 510-511.

¹⁷⁰⁰ Ce réseau est constitué de personnel d'Europol et d'experts des États membres et qui vise à soutenir les enquêtes dans les États membres immédiatement après la survenue d'une attaque terroriste. Il permet de plus de former les autorités nationales sur les procédures à suivre en cas d'attentat et d'offrir des conseils stratégiques (rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2006, p. 13).

¹⁷⁰¹ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2007, p. 31.

¹⁷⁰² B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit., p. 512.

¹⁷⁰³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 77-79.

¹⁷⁰⁴ B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action*, op. cit., p. 36.

ce titre, la notion d'usage stratégique de l'Europe nous permet d'observer une valorisation plus ou moins marquée des outils d'Europol¹⁷⁰⁵. Si une première distinction peut être effectuée entre les instruments de l'agence mis en valeur de manière presque indifférenciée par les États membres, certaines nuances nationales peuvent cependant être soulignées dans la mesure où toutes les administrations ne disposent pas des mêmes capacités. Pour autant, ces intérêts ne permettent pas de comprendre pourquoi à ressources nationales à peu près égales des polices d'un État membre ont un usage beaucoup plus prononcé d'Europol que d'autres ou pourquoi certaines polices disposant de moyens d'action importants mobilisent davantage Europol que d'autres.

Il nous paraît dès lors nécessaire de saisir que ces intérêts ne se manifestent pas de manière libre et inconditionnée. Ils s'inscrivent dans des cadres cognitifs mais également dans des dynamiques institutionnelles¹⁷⁰⁶. À cet égard, nous avons noté que le degré d'ajustements des organisations et des pratiques domestiques à l'UE considérés comme nécessaires par les policiers nationaux tend à favoriser ou à entraver la conception d'Europol comme une ressource. Cette relation a été perceptible dans le cas de certains instruments de l'agence, peu sollicités par les services de police car interprétés comme trop complexes ou impliquant des procédures bureaucratiques trop lourdes. Le poids des organisations des États membres tend en outre à modeler les usages stratégiques de l'Europe. À ce titre, nous avons mis en lumière les modèles de *policing* ou encore les résistances à la centralisation comme des facteurs explicatifs de cette européanisation différenciée.

Enfin, les orientations des élites politiques envers l'UE semblent jouer un rôle, devant encore être clarifié¹⁷⁰⁷. Leur articulation avec les usages stratégiques et les dynamiques institutionnelles reste peu claire par exemple dans la comparaison entre le Danemark et l'Espagne. Toutefois, la prise en compte de cette variable nous permet d'ouvrir de nouvelles interrogations quant à l'européanisation distincte des polices des États ayant adhéré après 2004 et 2007. En

¹⁷⁰⁵ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.

¹⁷⁰⁶ Nous nous éloignons pour autant des analyses en termes de *misfit* (T. A. Börzel et T. Risse, « When Europe Hits Home », art. cit. ; M. Green Cowles, J. Caporaso et T. Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, *op. cit.*), peu applicables dans ce domaine régalien régi par le *soft law* (C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.).

¹⁷⁰⁷ S. Saurugger et Y. Surel, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », art. cit., p. 189.

dépité d'une pression adaptative exercée sur ces administrations¹⁷⁰⁸, nous avons noté une plus forte résistance à l'eupéanisation des États où les professionnels de la politique adoptent une attitude plus distanciée voire plus critique envers l'UE.

Dans un second temps, nous avons proposé de prolonger la réflexion sur l'eupéanisation en étudiant les usages stratégiques pluriels d'Europol par les services de police en fonction de leur spécialisation. Nous avons à ce titre mis en exergue que cette perception du niveau européen comme une ressource dépend de l'évaluation du caractère unique des instruments d'Europol par les services compétents. Néanmoins, là encore, ces représentations sociales dépendent des adaptations des cadres cognitifs, stratégiques, institutionnels à l'Europe. À cet égard, deux ensembles de cas où les usages stratégiques d'Europol sont plus marqués ont été mis en exergue. D'une part, dans certains secteurs d'activités policières, les habitudes de coopération européenne sont fortes et institutionnalisées, à l'instar de la lutte contre le trafic de drogues, la facilitation de l'immigration clandestine ou la traite d'êtres humains. La compétence en outre plus ancienne de l'agence a permis aux leaders de développer de nombreux instruments opérationnels qu'ils ont pu ajuster progressivement aux besoins des policiers nationaux. Ces dynamiques ont dès lors favorisé la conception par les services nationaux compétents d'une réelle valeur ajoutée d'Europol à leurs enquêtes. Cette représentation est traduite par l'envoi d'informations à l'agence, la mobilisation des instruments d'Europol existants et/ou les évaluations positives réalisées. D'autre part, certaines formes de criminalité sont l'objet d'un traitement plus récent de la part des polices nationales, disposant d'une structuration moindre sur ces enjeux. Dans ce cadre, les activités d'Europol ont débuté dans une temporalité proche de celles des administrations des États membres. Il est donc plus aisé pour les leaders de l'agence de démontrer le caractère unique de ses activités quand les ressources existantes au niveau national sont plus limitées, mais aussi quand les routines et organisations nationales sont en cours de constitution. Nous avons observé ces dynamiques dans le cas de la cybercriminalité et du faux-monnayage de l'euro perçus comme intrinsèquement transfrontaliers.

En revanche, dans les secteurs criminels où des représentations, intérêts et organisations domestiques forts existent et sont peu eupéanisés, les policiers des États membres ont moins interprété le niveau européen comme une ressource. En découle une réputation plus précaire

¹⁷⁰⁸ T. A. Börzel et T. Risse, « When Europe Hits Home », art. cit. ; M. Green Cowles, J. Caporaso et T. Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, op. cit.

d'Europol, révélée par sa faible autonomisation réelle dans les secteurs concernés. Nonobstant, le recours croissant à l'agence par exemple en matière de lutte contre la criminalité financière nous amène à supposer que certaines évolutions pourraient se dessiner. Celles-ci s'inscriraient dans des transformations nationales organisationnelles dans un contexte plus large de renforcement de la coopération internationale dans ces enjeux. Elles pourraient être facilitées par la socialisation à l'agence de ces acteurs nationaux et par sa production d'instruments valorisés par les services domestiques.

Le poids des orientations des élites politiques est bien plus ambigu sur l'eupéanisation des services de police pensée en termes de secteurs d'activité. Le cas du terrorisme démontre en effet que la saillance politique des enjeux et la pression exercée sur les forces nationales ne suffisent pas à induire leur eupéanisation. L'usage de l'Europe apparaît difficilement comme une ressource pour les services de ce champ, surtout lorsqu'ils disposent d'une expérience nationale forte et de long terme. Cette absence de valorisation d'Europol est en outre pensée comme contraire aux pratiques de coopération préexistantes et très structurées, favorisant un cloisonnement de l'information et des échanges d'informations bilatéraux reposant sur des relations interpersonnelles.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

Dans ce chapitre 4, nous avons visé à comprendre l'autonomie d'Europol au prisme de l'eupéanisation des policiers nationaux¹⁷⁰⁹. Nous avons à ce titre retenu deux indicateurs de l'autonomie opérationnelle réelle d'une agence : les sollicitations de cette dernière par ses clients pour obtenir des informations, des recommandations, des avis et l'octroi de ressources additionnelles¹⁷¹⁰. Ces deux éléments supposeraient dans le cas d'Europol une forme d'ajustements normatifs, institutionnels et stratégiques préalables des policiers nationaux à l'Europe¹⁷¹¹. Le recours à Europol et l'envoi d'informations à cette agence par les services de police des États membres dépendent de la réputation substantive accordée à l'agence. La constitution d'un tel cadre cognitif nécessite une transformation des représentations de la coopération policière, des organisations nationales et des intérêts pensés par ces acteurs.

Or, ce secteur d'action publique est mû par dispositions de *soft law*. Aucune sanction formelle ne peut être prise à l'encontre des acteurs qui ne joueraient pas le jeu européen. Cela ne signifie pas l'absence de contraintes informelles et indirectes, en particulier le *naming and shaming* identifié par la littérature existante comme l'un des principaux moyens de pression pour initier des adaptations du niveau domestique à l'échelon européen¹⁷¹². Force est pourtant de constater que les leaders d'Europol ont volontairement neutralisé cette possibilité et déployé principalement des instruments¹⁷¹³ de socialisation et de marketing à des fins communicationnelles¹⁷¹⁴. De ce fait, la réputation de l'agence en termes d'*outputs* semble représenter le principal facteur explicatif des mutations des polices nationales et de leur utilisation d'Europol.

¹⁷⁰⁹ C. M. Radaelli, « The Europeanization of Public Policy », art. cit.

¹⁷¹⁰ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 77-79.

¹⁷¹¹ B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action*, op. cit., p. 36.

¹⁷¹² E. Tulmets, « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE », art. cit., p. 60 ; M. López-Santana, « Soft Europeanisation? », art. cit., p. 3 ; E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law », art. cit., p. 90 ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit., p. 12.

¹⁷¹³ P. Lascoumes et P. Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, op. cit. ; P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument », art. cit.

¹⁷¹⁴ M. Howlett, « Government Communication as a Policy Tool », art. cit.

Cependant, nous avons noté que cette réputation peine déjà à exister aux yeux de la majorité des policiers nationaux en raison de la faiblesse de socialisation de ces acteurs à la coopération et à l'Europe. Le manque de connaissances relatives à Europol de la part de ces acteurs, confrontés de manière hétérogène aux enjeux de coopération et maîtrisant de manière variable les savoirs nécessaires à cette fin, constitue une entrave essentielle à l'eupéanisation. Ce résultat paraît par conséquent confirmer les travaux existants mettent en lumière la socialisation comme fondement de l'eupéanisation dans les domaines d'action publique régis par le *soft law*¹⁷¹⁵. Pour autant, nous avons démontré que d'autres barrières ont été visibles dans le cas d'Europol, à l'instar des recherches plus récentes sur les usages¹⁷¹⁶. Certains acteurs socialisés à la coopération policière ont fait le choix de ne pas recourir aux instruments proposés par l'agence ou de manière détournée. Cette absence d'adaptation est liée à la réputation négative attribuée à Europol. L'agence n'est ainsi pas mécaniquement pensée par les policiers nationaux comme leur apportant des ressources opérationnelles. Cette représentation sociale est fondée sur la faible eupéanisation, l'ajustement limité de la majorité des services des États membres à la construction européenne. Ces acteurs ressentent une distance entre le fonctionnement d'Europol et leurs routines, leur habitude d'échanger leurs informations avec des personnes en qui ils ont confiance, sans remettre en cause leurs intérêts bureaucratiques structurés au niveau national. La légitimité d'Europol est par conséquent très faible aux yeux de ces policiers nationaux. Ce cadre cognitif a eu pour conséquence la très forte continuité de leurs pratiques, représentations et stratégies préexistantes à Europol. Or, ces échanges d'informations bilatéraux ont encore affaibli la capacité de l'agence à démontrer sa valeur ajoutée à ses acteurs domestiques et renforcé sa conception comme une construction politique éloignée des enjeux opérationnels.

Cette persistance du niveau national par défaut semble s'inscrire dans les travaux relatifs aux insuffisances du *soft law* pour initier des ajustements des acteurs nationaux au niveau européen¹⁷¹⁷. Néanmoins, cette perspective ne permet pas de saisir pourquoi certains acteurs utilisent Europol et voient l'Europe comme une opportunité à la différence de leurs collègues

¹⁷¹⁵ C. M. Radaelli, « Europeanisation: Solution or Problem? », art. cit. ; C. M. Radaelli, « Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance », art. cit.

¹⁷¹⁶ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, op. cit. ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.

¹⁷¹⁷ E. O'Hagan, « Too Soft to Handle? », art. cit. ; E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law », art. cit., p. 97.

nationaux. Cet objectif nous amène à ne pas considérer la réputation comme un bloc monolithique¹⁷¹⁸. En effet, l'eupéanisation de certains services et administrations nationales de police favorise la représentation positive des instruments et activités d'Europol, appréhendé comme pouvant leur apporter des ressources peu ou pas disponibles au niveau national. Ce cadre cognitif reste néanmoins modelé par les dynamiques institutionnelles, les pratiques pré-existantes et les modèles et organisations policières, plus ou moins compatibles et ajustées à l'Europe, et en partie par les orientations des élites politiques envers l'UE et selon les enjeux de criminalité. L'articulation entre ces variables mène à une réputation d'Europol et une eupéanisation variées selon les instruments de l'agence, les États membres et les formes de criminalité traitées par les services de police.

La réputation d'une agence doit être saisie au prisme de la pluralité de ses publics et cette analyse apporte des éclairages essentiels sur l'autonomie opérationnelle réelle qui, dans le cas d'Europol, demeure dans les années 2000 faible et marquée par une forte hétérogénéité. Les leaders d'une agence peuvent chercher à modeler cette réputation en faisant preuve d'ajustements, en proposant des instruments de communication et de marketing, en se montrant flexibles, en adaptant les instruments opérationnels aux policiers nationaux. Ces interactions formelles sont complétées par des échanges informels par le biais de policiers eupéanisés, jouant le rôle d'intermédiaires entre les niveaux européen et national. De plus, certains développements institutionnels, tels que la valorisation des formations, des langues, des outils technologiques et des connaissances en matière de coopération, peuvent également favoriser l'eupéanisation progressive des polices nationales. Pour autant, les leaders ne contrôlent pas les représentations sociales des publics de l'agence qui dépendent d'éléments plus larges, des ressources nationales, de l'organisation et des pratiques des administrations, de l'attitude des élites politiques. Dans ce sens, l'eupéanisation peut être pensée comme un processus heurté et contrasté, multidimensionnel car impliquant des phases d'ajustement entre les échelons européen et national¹⁷¹⁹.

¹⁷¹⁸ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.* ; M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit. ; D. P. Carpenter et G. A. Krause, « Reputation and Public Administration », art. cit.

¹⁷¹⁹ C. M. Radaelli, « The Europeanization of Public Policy », art. cit.

Conclusion de la deuxième partie

Cette deuxième partie a confirmé de manière générale la pertinence analytique de la distinction entre autonomie formelle et réelle d'une agence¹⁷²⁰, révélée par le rôle des leaders et par les interactions avec les publics de l'agence. À cet égard, nous avons vérifié une partie de nos deux premières hypothèses, renvoyant à l'articulation de l'autonomisation avec respectivement les ressources des leaders et l'europanisation des policiers nationaux. La conjonction de ces deux pistes explicatives de la trajectoire institutionnelle d'Europol est au fondement de cette conclusion, organisée chronologiquement afin de restituer plus clairement les différentes temporalités du développement de l'agence.

Au début formel des activités d'Europol en 1999, les leaders de l'agence sont quasiment les mêmes que ceux de l'UDE. Décrits comme des « start-upers », leur poids central dans la constitution de l'identité de l'agence fait écho à la littérature existante relative au caractère décisif des premières générations de leaders¹⁷²¹. Si ces acteurs sont déjà parvenus à affirmer leur vision extensive de l'autonomie d'Europol dans les négociations de la convention de 1995, ils ont également grandement contribué à maximiser l'interprétation de ce texte. À cette fin, ils ont mobilisé l'ensemble des instruments¹⁷²² attribués aux organisations d'action publique¹⁷²³. Ces leaders ont en effet décuplé très rapidement la dimension nodale de l'agence pour collecter de nombreuses informations¹⁷²⁴, mais surtout ils ont dépassé cette simple fonction de centralisation de l'agence prévue par la convention. Les leaders ont de la sorte visé à donner du sens

¹⁷²⁰ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 28 ; J. Tallberg, « Delegation to Supranational Institutions », *art. cit.* ; M. Thatcher et A. Stone Sweet, « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », *art. cit.* ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.*, p. 12 ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », *art. cit.*, p. 12 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 17. E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », *art. cit.*

¹⁷²¹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 62 ; E. C. Hargrove, *Prisoners of the Myth*, *op. cit.*, p. 281.

¹⁷²² P. Lascoumes et P. Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, *op. cit.* ; P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument », *art. cit.*

¹⁷²³ C. C. Hood, *The Tools of Government*, *op. cit.* ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, *op. cit.*

¹⁷²⁴ G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.*, p. 271-272 ; M. Everson et al., « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », *art. cit.* ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 32 ; A. Jordan et A. Schout, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 56 ; B.

aux données collectées et à contrôler les solutions pensées aux problèmes sociaux complexes identifiés¹⁷²⁵. Pour ce faire, ils ont très rapidement mis en place des instruments structurants de l'identité d'Europol, en particulier financiers et organisationnels par le biais de ressources humaines et technologiques.

Dans ce processus, cette première génération de leaders a activé différents types de ressources. Certaines ont été positionnelles, liées aux prérogatives offertes par la base légale de l'agence au directeur et à ses adjoints dans la mesure où dans cette première phase les leaders occupent ces postes-clés. D'autres ressources ont été à titre individuel et notamment liées à leur expertise technique transnationale¹⁷²⁶. Cette dernière a été grandement valorisée dans le contexte d'incertitude important suscité par la mise en œuvre de la convention Europol. Elle leur a permis de produire des diagnostics concernant les difficultés et besoins opérationnels des policiers participant à la coopération policière, au fondement des instruments conceptualisés.

Un deuxième registre de ressources individuelles des leaders a été fondé sur leurs savoirs relationnels et diplomatiques. Ceux-ci ont été mobilisés à la fois au sein de l'agence pour susciter une forte cohésion interne, en dépit du *turn-over* important mis en place et de l'environnement multiculturel que représente Europol¹⁷²⁷. Ces ressources individuelles ont également joué à un rôle central dès le début des activités de l'agence dans les relations avec les membres du conseil d'administration. Ces derniers modèlent l'autonomie managériale de l'agence en ayant recours ou non aux dispositifs de contrôle formels prévus par la base légale ou par des mécanismes informels¹⁷²⁸. Dès lors, en pouvant contrôler les activités et orientations de l'agence, cette forme d'autonomie organisationnelle réelle est en mesure de déterminer le degré d'autonomie opérationnelle *de facto*. Ces interactions dépendent des relations entre les représentants nationaux, composant l'écrasante majorité de cet organe, et le directeur avec qui les échanges sont directs. À cet égard, les ressources relationnelles individuelles jouent un rôle

Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », art. cit. ; C. C. Hood, *The Tools of Government*, op. cit. ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, op. cit., p. 28.

¹⁷²⁵ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit., p. 291 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 47 ; B. A. Ellison, « A Conceptual Framework for Analyzing Bureaucratic Politics and Autonomy », art. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit., p. 64 ; C. C. Hood, *The Tools of Government*, op. cit.

¹⁷²⁶ L. Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », art. cit.

¹⁷²⁷ K. J. Meier, « Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies », art. cit., p. 368 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 75.

¹⁷²⁸ E. M. Busuioc, *The Accountability of European Agencies*, op. cit., p. 41

central pour modeler la réputation procédurale¹⁷²⁹ de l'agence aux yeux de ces acteurs. Dans le cas de la première génération des leaders d'Europol, nous avons observé la facilitation de leurs relations avec les représentants des États membres en raison de la domination de l'élite programmatique¹⁷³⁰ et des réseaux préalables existants entre ces acteurs. Dans ce cadre, nous avons pu vérifier que l'eupéanisation de ces policiers a favorisé leur soutien à l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol. Pour autant, l'autonomie managériale a été l'objet de certaines frictions. Premièrement, ces dernières ont pu apparaître dans la mesure où le conseil d'administration, régi par des règles d'unanimité, est composé d'autres acteurs plus éloignés des leaders. Cette dimension nous a ainsi amenée à souligner les dynamiques internes au conseil d'administration, peu contrôlables par les leaders. Deuxièmement, les membres de cet organe représentent leur État. Ils peuvent à ce titre disposer d'instructions à respecter¹⁷³¹, mais en outre ils tendent à faire preuve d'allégeance envers l'échelon national¹⁷³².

Outre ces ponctuels ajustements des relations entre l'agence et le conseil d'administration qui ont pu limiter l'autonomie réelle d'Europol, les interactions entre ce dernier et les policiers se sont révélées globalement difficiles au début des années 2000. En dépit des instruments de communication et de marketing formels et informels pensés par les leaders¹⁷³³, l'autonomie opérationnelle d'Europol est demeurée restreinte dans ce secteur d'action publique régi par des dispositions de *soft law*¹⁷³⁴. À cet égard, la faible eupéanisation de la majorité des policiers nationaux au début des activités de l'agence n'a pas permis la constitution d'une réputation substantive positive¹⁷³⁵. D'une part, la socialisation à la coopération policière s'est révélée très inégale en fonction des services et individus en fonction de leur domaine d'activité, de leur intérêt sur ces questions et de leurs ressources. D'autre part, même les policiers et les services exposés aux enjeux de coopération policière ont dans l'ensemble peu adapté leurs représentations, organisations et intérêts à l'échelon européen. Cet ajustement limité a dès lors pu mener

¹⁷²⁹ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

¹⁷³⁰ W. Genieys et P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit.

¹⁷³¹ Conformément aux travaux de J. Beyers et J. Trondal, « How Nation-States « Hit » Europe », art. cit.

¹⁷³² Sur ce point, voir la littérature plus large existante sur le Conseil des ministres, J. Lewis, « Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure: Diagnosing the Methods of Community in EU Decision-Making », art. cit. ; F. Chatzistavrou, « Les représentants permanents auprès de l'UE ou la redéfinition d'un rôle politique européen », art. cit. ; A. Smith, J. de Maillard et É. Fouilleux, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », art. cit. ; F. Hayes-Renshaw et H. Wallace, *The Council of Ministers*, *op. cit.*

¹⁷³³ M. Howlett, « Government Communication as a Policy Tool », art. cit.

¹⁷³⁴ F. Terpan, « Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law », art. cit.

¹⁷³⁵ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*, p. 291 ; D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

à l'incapacité de la majorité des policiers des États membres à attribuer à Europol une réputation claire, voire à la penser par la négative car peu légitime en raison de son absence de conformité au fonctionnement du niveau domestique¹⁷³⁶. Cette inertie a dès lors exposé l'agence à une forme de cercle vicieux, pouvant potentiellement remettre en cause son existence. En revanche, l'eupéanisation de certaines administrations nationales ou du moins de certains services nous a permis de confirmer la relation d'interdépendance entre cet ensemble d'adaptations à l'Europe et l'autonomisation de l'agence par le biais de la réputation. Cette eupéanisation peut ainsi être marquée par une articulation entre des usages stratégiques¹⁷³⁷, modelés par des enjeux institutionnels et partiellement par des pressions politiques¹⁷³⁸. Un ajustement des polices à l'échelon européen favorise dès lors la perception d'une réputation positive d'Europol tandis que cette dernière peut renforcer l'eupéanisation.

Le milieu des années 2000 est marqué par un renouvellement graduel des leaders. Si ceux-ci disposent de ressources techniques importantes, ils sont en revanche privés des ressources positionnelles dont dispose le directeur d'Europol qui ne peut être pensé de 2005 à 2009 comme l'un des leaders de l'agence. Par conséquent, l'identité et la légitimité de l'agence ont surtout été l'objet d'une stabilisation. Cette temporalité est moins marquée par le déploiement de solutions uniques et innovantes, favorisant une croissance de l'autonomie réelle d'Europol. Plus encore, les relations davantage conflictuelles nouées entre le conseil d'administration et le directeur de l'agence, l'interlocuteur direct des représentants nationaux, ont entravé la création de relations de confiance. Cette dynamique a diminué l'autonomie managériale dont disposait l'agence, freinée de surcroît par les différents ajustements nécessaires dans le cadre des élargissements de l'UE de 2004 et de 2007. Ceux-ci ont eu des répercussions à différentes échelles dans Europol. D'une part, la participation de nouveaux membres au conseil d'administration a consolidé les pratiques de micro management de cet organe au détriment d'une vision plus stratégique. D'autre part, l'arrivée de 12 nouvelles polices avec lesquelles les relations historiques de coopération sont moins fortes a intensifié les problématiques préexistantes de l'usage

¹⁷³⁶ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 19.

¹⁷³⁷ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, op. cit. ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « soft law » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.

¹⁷³⁸ M. Green Cowles, J. Caporaso et T. Risse (eds.), *Transforming Europe*, op. cit. ; S. Saurugger et Y. Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », art. cit., p. 189-190.

d'Europol par les policiers des 15 États déjà membres. Cette difficulté a été d'autant plus prononcée que toutes les nouvelles polices n'ont pas joué le jeu européen avec la même acuité, surtout en raison des orientations de leur élite politique respective. En témoigne l'absence de hausse majeure de recours à Europol à cette période en dépit des possibilités offertes à près de 300 000 nouveaux policiers. Le changement des pratiques d'échange d'informations de certains policiers des 15 à l'égard d'Europol, l'accentuation du bilatéralisme au détriment du multilatéralisme, semble également aller dans ce sens.

La fin des années 2000 est présentée dans plusieurs entretiens réalisés comme le passage à l'« adolescence »¹⁷³⁹ d'Europol qui aurait quitté le giron de l'enfance et se dirigerait vers son identité adulte. Cette représentation sociale de la maturation et de l'institutionnalisation de l'agence peut être liée à plusieurs dynamiques imbriquées. Le directeur nommé en 2009 n'est plus uniquement doté d'une forte expertise technique transnationale, mais il dispose de savoirs communicationnels et relationnels importants. Ces derniers permettent de reconstruire des relations de confiance avec les représentants nationaux du conseil d'administration, facilitées par certaines mutations formelles de cet organe. De ce fait, le renforcement de l'autonomie managériale dont bénéficie l'agence favorise l'accélération de l'institutionnalisation voire certaines innovations du point de vue des instruments mis en place afin de consolider la réputation substantive de l'agence. Cependant, la hausse de la socialisation par le biais des instruments communicationnels¹⁷⁴⁰ développés par les leaders et la consolidation des usages stratégiques de l'Europe, facilitée par les instruments opérationnels, reste graduelle. D'importantes différences demeurent perceptibles entre les instruments d'Europol, les formes de criminalité et les États membres. Celles-ci ont lieu en fonction des ressources disponibles, bien que ces intérêts restent modelés par les routines et organisations et dans une moindre mesure par les positions des élites politiques.

Cette deuxième partie nous a permis de confirmer l'essentiel de notre première hypothèse. Nous avons en effet observé comment les leaders de l'agence peuvent favoriser l'autonomie réelle de l'agence, à la fois organisationnelle et opérationnelle. Par leurs ressources, ils participent de ce fait grandement à la réputation, à l'identité et à la légitimité perçues d'Europol par

¹⁷³⁹ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016 ; entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016 ; entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

¹⁷⁴⁰ M. Howlett, « Government Communication as a Policy Tool », art. cit.

ses publics qu'ils cherchent à modeler en fonction de leurs représentations sociales du réel et du réel souhaité. Les capacités d'action variables de ces acteurs ont bien mené à des vitesses distinctes dans le processus d'autonomisation de l'agence.

Cette situation est liée à la confirmation de notre deuxième hypothèse. Nous avons ainsi démontré comment le degré d'eupéanisation des policiers nationaux est en mesure d'affecter l'autonomie réelle de l'agence. Dans ce sens, le faible ajustement des perceptions, pratiques et intérêts des policiers de ces acteurs tend à entraver leur sollicitation de l'agence et l'envoi de leurs informations sur laquelle elle peut fonder son travail. Dès lors, si les leaders jouent un rôle crucial dans le modelage de la réputation et la détermination de l'autonomie, cette influence reste bien limitée et dépendante des publics. En revanche, encore une fois, nous avons noté les divergences parfois fortes entre les membres de l'élite programmatique. Leur eupéanisation poussée ne les a pas empêchés de rester marqués par leur socialisation nationale et par leur allégeance prioritairement envers leur État membre, ce qui a pu freiner l'autonomisation de l'agence.

Troisième partie

Les acteurs politiques, des publics polyvalents d'Europol

La partie précédente était consacrée aux relations d'Europol avec les policiers nationaux, en capacité de grandement modeler l'autonomie réelle de l'agence de manière positive ou négative selon leur recours aux outils et services proposés et leur envoi d'informations¹⁷⁴¹. Cette dernière partie est concentrée sur les professionnels de la politique, leurs représentations et interactions avec Europol. Ces acteurs ont des rôles pluriels et distincts dans l'autonomisation de cette agence, en mesure d'agir sur ses différentes facettes dont nous présentons les principaux axes dans cette introduction de partie.

D'une part, ces décideurs politiques peuvent intervenir sur l'autonomie opérationnelle de l'agence, sa capacité à affirmer ses idées sur son terrain d'activités. En effet, ils peuvent être pensés comme ses clients. S'ils n'utilisent pas les mêmes instruments¹⁷⁴² que les policiers nationaux, ils peuvent à leur instar solliciter les opinions, recommandations et avis d'Europol et lui octroyer des ressources supplémentaires, principalement matérielles¹⁷⁴³. En outre, à la différence des policiers, les professionnels de la politique peuvent initier des modifications de l'autonomie opérationnelle formelle de l'agence en apportant des changements à sa base légale en restreignant ou en étendant son mandat, ses tâches, ses objectifs et sa capacité de prise de décision¹⁷⁴⁴.

En tenant compte de nos résultats précédents, la prise en compte des acteurs politiques nous paraît nécessaire pour comprendre la consolidation progressive de l'autonomie opérationnelle réelle et formelle d'Europol. À ce titre, en dépit de la faible autonomie opérationnelle *de facto* de l'agence par rapport aux policiers nationaux dans les années 2000, ses capacités d'action ont été progressivement renforcées. Cette énigme empirique nous amène par conséquent à

¹⁷⁴¹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 77-79.

¹⁷⁴² P. Lascoumes et P. Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, *op. cit.* ; P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument », *art. cit.*

¹⁷⁴³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 77-79.

¹⁷⁴⁴ *Ibid.*

supposer un soutien des professionnels de la politique nationaux à l'autonomisation de l'agence. Nous proposons de saisir celui-ci par le biais des « usages »¹⁷⁴⁵ de l'Europe afin de mettre en exergue « la discrétion et le rôle des acteurs politiques dans les processus d'adaptation à l'intégration européenne »¹⁷⁴⁶. Si nous avons déjà étudié les usages de l'Europe par les policiers nationaux à l'égard de la mise en œuvre de la base légale d'Europol, nous observons une facette distincte de l'eupéanisation et d'autres acteurs. Il s'agit ici d'analyser les usages de l'échelon européen lors du « processus européen » c'est-à-dire durant « l'élaboration de la norme communautaire et la prise de décision quelle qu'en soit la forme, par des acteurs du triangle institutionnel européen »¹⁷⁴⁷. Deux types d'usages principaux nous intéressent ici¹⁷⁴⁸ : les cognitifs et les stratégiques. Par conséquent, en étudiant les impulsions politiques sous-tendant les modifications de la trajectoire institutionnelle d'Europol, nous visons à déterminer les usages de l'Europe que celles-ci traduisent et identifions leurs conséquences différenciées sur l'autonomisation de l'agence.

Premièrement, les usages cognitifs sont activés si le niveau européen est appréhendé comme source de nouveaux cadres d'interprétation et de compréhension de l'environnement des acteurs. Dans le cas d'Europol, de tels usages peuvent être articulés avec la réputation substantive de l'agence, avec ses *outputs* qui doivent être pensés comme uniques et conformes aux représentations, pratiques et intérêts des acteurs. De telles représentations sont loin d'être évidentes et nous paraissent être modelées par des enjeux plus larges, pouvant être combinés. D'une part, nous pensons qu'elles sont favorisées par la vision par les professionnels de la politique de la nature (transfrontalière ou pas) d'une menace criminelle ou terroriste. Si une menace est conçue comme strictement domestique, le recours à une agence de l'UE dans un domaine régalien nous semble peu plausible. D'autre part, la valorisation des *outputs* d'Europol pourrait être liée au positionnement favorable des professionnels de la politique à l'égard de

¹⁷⁴⁵ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.

¹⁷⁴⁶ P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », art. cit., p. 103.

¹⁷⁴⁷ S. Saurugger et Y. Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », art. cit., p. 187.

¹⁷⁴⁸ S. Jacquot et C. Woll en identifient un troisième, les usages de légitimation, qui nous intéresse moins dans le cadre du processus européen dans ma mesure où ils consistent en la référence à l'Europe par un acteur pour justifier ses orientations et décisions, en particulier auprès de l'opinion publique (P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », art. cit., p. 103-104).

l'intégration européenne. En d'autres termes, si ces acteurs conçoivent une menace trans-frontalière et/ou sont des fervents défenseurs de la construction européenne, il nous paraît très probable qu'ils considèrent les activités d'Europol comme disposant d'une capacité unique de résolution des problèmes. Dans ce sens, ces professionnels de la politique pourraient donc chercher à renforcer son autonomie opérationnelle.

Deuxièmement, un acteur aura un usage stratégique de l'Europe s'il utilise cet échelon européen pour satisfaire ses propres intérêts et réaliser son propre agenda. Ce type d'usage nous semble lié ici à la quête de ressources politiques et électorales, dans un contexte marqué par une très forte préoccupation des citoyens européens en matière de sécurité intérieure¹⁷⁴⁹, devenue un enjeu électoral majeur¹⁷⁵⁰. Deux logiques électorales sur ce point peuvent être mobilisées à partir des travaux de R. Kent Weaver : le « *credit claiming* » et le « *blame avoidance* »¹⁷⁵¹. Le premier peut être pensé comme la mise en place et en lumière de politiques publiques afin de maximiser les votes. Cette dynamique n'est pas incompatible avec des usages cognitifs si l'on considère ce comportement comme la quête de réclamation de résultats positifs imputés à la responsabilité collective¹⁷⁵². Dans ce cas, la consolidation de l'autonomie opérationnelle d'Europol peut être conçue par les professionnels de la politique comme permettant de donner du sens à leur environnement tout en satisfaisant à des enjeux électoraux. En revanche, l'évitement du blâme s'inscrit dans une optique différente, dans un « biais négatif »¹⁷⁵³ puisque l'objectif des professionnels de la politique est d'éviter les sanctions électorales en n'apparaissant pas comme les responsables des décisions. Notion grandement mobilisée dans

¹⁷⁴⁹ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; L. Mucchielli, *Violences et insécurité: fantasmes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2007 ; L. Mucchielli et P. Robert (eds.), *Crime et sécurité: l'état des savoirs*, Paris, Découverte, 2002 ; J. de Maillard, « Les politiques de sécurité » dans O. Borraz et V. Guiraudon (eds.), *Politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2010, p. 57.

¹⁷⁵⁰ J. de Maillard, « Les politiques de sécurité », art. cit., p. 57.

¹⁷⁵¹ R. K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art. cit.

¹⁷⁵² S. B. Hobolt et J. R. Tilley, *Blaming Europe?: Responsibility without Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 103-113.

¹⁷⁵³ P. Hassenteufel, *Sociologie politique*, op. cit., p. 169 ; H. Caune, « Blame avoidance (évitement du blâme) » dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 114.

le cadre de la littérature sur les agences¹⁷⁵⁴ et dans celle de l'UE¹⁷⁵⁵, nous supposons que l'Europe peut être utilisée stratégiquement par des acteurs à des seules fins électorales et en-dehors de toute croyance réelle dans la réputation substantive d'Europol. Un tel usage stratégique se traduirait par le caractère plus temporaire et superficiel de l'échelon européen que celui de *credit claiming*. À cet égard, nous supposons qu'il ne mènerait pas nécessairement à une véritable institutionnalisation de l'agence qui pourrait, par exemple, être entérinée par le biais d'une modification de l'autonomie opérationnelle *de jure* de l'agence.

Ces usages stratégiques, qu'ils soient doublés ou non d'usages cognitifs, nous semblent particulièrement mobilisés lorsqu'un enjeu de sécurité intérieure est très saillant aux yeux de l'opinion publique, notamment lors de l'ouverture de « crises ». La notion de « crise » constitue ainsi l'un des fils rouges de cette troisième partie. Elle s'inscrit dans une interrogation centrale de la science politique relative au changement de l'action publique, mais elle implique des difficultés particulières pour le chercheur. Ce dernier est confronté à la crise comme catégorie analytique tout en étant une catégorie indigène, mobilisée et activée dans les discours des personnes interrogées¹⁷⁵⁶. Nous nous éloignons dans le reste de cette thèse des fausses évidences en postulant que ce n'est pas tant le nombre de victimes ou de dégâts qui crée spontanément l'idée d'une crise et nous nous intéressons plutôt aux travaux sur la construction des problèmes publics. Ces derniers invitent les chercheurs à s'interroger sur cette notion afin d'éviter de « naturaliser des représentations de « la crise » qui, pourtant, n'ont rien de « naturel » ou d'inéluctable »¹⁷⁵⁷. En d'autres termes, est une crise ce qui est construit en tant que tel par les acteurs à même de le faire. Ces temporalités tendent ainsi à concentrer l'attention limitée des professionnels de la politique sur un domaine de politique publique et sur les enjeux au cœur de la

¹⁷⁵⁴ M. Fiorina, « Legislative Choice of Regulatory Forms », art. cit. ; G. Majone, « The New European Agencies », art. cit. ; G. Majone et M. Everson, « Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control », art. cit. ; S. Krapohl, « Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies », art. cit. ; C. C. Hood, « The Risk Game and the Blame Game », art. cit. ; D. Curtin, « Holding (Quasi) Autonomous EU Administrative Actors to Public Account », art. cit.

¹⁷⁵⁵ P. Magnette, « The Politics of Regulation in the European Union », art. cit. ; S. Andoura et P. Timmerman, « Governance of the EU », art. cit. ;

¹⁷⁵⁶ B. Palier et Y. Surel, « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques », art. cit. ; K. A. Thelen, « Comment les institutions évoluent », art. cit. ; W. Streeck et K. A. Thelen, « Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies » dans W. Streeck et K. A. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2005, p. 1-39.

¹⁷⁵⁷ A. Smith, « Usages scientifiques de « la crise » de 2008 et suite », art. cit., p. 139. Voir aussi sur ce point B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit. ; D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne » dans P. Magnette et A. Weyembergh (eds.), *L'Union européenne : la fin d'une crise*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, p. 69-84 ; A. Mégie et A. Vauchez, « Introduction », art. cit.

crise en cours et sont décrites comme sources de changement¹⁷⁵⁸. La littérature existante sur la sécurité intérieure démontre le poids important des crises sur ce secteur d'action publique. Ce dernier serait particulièrement sensible aux événements exogènes dont les effets sont visibles sur un très court terme en raison du sentiment de vulnérabilité des citoyens européens qu'ils cristallisent¹⁷⁵⁹. Ces recherches peuvent également être articulées avec celles sur les agences qui mettent en exergue les possibles tournants que peuvent représenter les temporalités critiques dans l'autonomie et la réputation d'une agence. Dès lors, l'intégration de ces conjonctures critiques nous paraît centrale pour comprendre la trajectoire institutionnelle d'Europol. Celle-ci ne serait pas soumise à une temporalité continue, mais ferait l'objet de phases d'accélération ne menant pas nécessairement à une institutionnalisation et à une autonomisation réelle si le soutien politique demeure au stade de l'affichage.

D'autre part, la troisième partie de cette thèse, consacrée aux professionnels de la politique, nous amène à étudier l'autonomie organisationnelle d'Europol par rapport à ces acteurs. Cette facette peut également être pensée comme *de facto* – le recours ou non à des mécanismes de contrôle – et *de jure* – les possibles transformations des dispositions formelles d'une agence relatives au contrôle et à la redevabilité. En plus des contraintes institutionnelles pouvant peser sur l'activation des dispositifs de contrôle¹⁷⁶⁰, l'autonomie organisationnelle réelle nous paraît reposer principalement sur la réputation d'Europol du point de vue de ses *inputs* et de ses *outputs*. D'un côté, nous supposons que les décideurs politiques chercheraient à contrôler l'agence en fonction de leur représentation de ce que doit être son processus décisionnel et de ce qui

¹⁷⁵⁸ F. R. Baumgartner et B. D. Jones (eds.), *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press, 2002 ; B. D. Jones et F. R. Baumgartner, *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

¹⁷⁵⁹ A. W. Neal, « Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX », *Journal of Common Market Studies*, 2009, 47, 2, p. 333-356 ; T. Christensen, P. Laegreid et L. H. Rykkja, « After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway: After a Terrorist Attack », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2013, 21, 3, p. 167-177 ; J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit. ; J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit. ; T. Christensen et P. Lægreid, « Reputation Management in Times of Crisis: How the Police Handled the Norwegian Terrorist Attack in 2011 » dans A. Wæraas et M. Maor (eds.), *Organizational Reputation in the Public Sector*, Londres, Routledge, 2015, p. 95-118 ; J. Dravigny, « De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire », Congrès de l'AFSP, Montpellier, 2017.

¹⁷⁶⁰ E. M. Busuioac, « European Agencies and Their Boards », *op. cit.* ; M. Thatcher, « Regulation after Delegation », art. cit. ; M. Thatcher, « The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe », art. cit.

compose la facette éthique de ses activités et sa gouvernance¹⁷⁶¹. D'un autre côté, nous postulons une possible interconnexion entre les enjeux opérationnels et organisationnels de l'autonomie de l'agence. Ainsi, l'accumulation de ressources opérationnelles par une agence pourrait diminuer le contrôle exercé à son encontre.

Néanmoins, outre son degré, cette autonomie organisationnelle, surtout du point de vue formel, doit être pensée de manière relationnelle. Cette perspective conduit le chercheur à observer par rapport à quel acteur l'agence est plus ou moins autonome. À ce titre, cette interrogation rattache potentiellement la trajectoire institutionnelle d'Europol dans les dynamiques plus macro de la construction européenne. Sur ce point particulier, nous nous intéressons à la perméabilité des configurations institutionnelles des négociations propres à Europol aux avancées supranationales de l'intégration européenne des années 2000 et 2010.

Nous testons dans cette troisième partie trois hypothèses principales. En étudiant les conséquences de la visibilité des enjeux de sécurité intérieure sur l'autonomie opérationnelle et organisationnelle, réelle et formelle d'Europol, nous vérifions notre troisième hypothèse. En analysant les possibles modifications de l'autonomie organisationnelle d'Europol, *de jure* et *de facto*, nous tâchons d'infirmer ou de confirmer notre quatrième hypothèse articulant la nature intergouvernementale de l'agence et sa capacité à affirmer ses propres idées. Enfin, en filigrane et de manière transversale à toutes ces dimensions, nous observons le rôle des leaders et de leurs ressources dans la trajectoire institutionnelle de l'agence.

Dans la mesure où ces dynamiques opérationnelles/organisationnelles, formelles/réelles s'entremêlent, nous procédons de manière chronologique dans cette dernière partie. Le cinquième chapitre est consacré aux représentations sociales et pratiques des professionnels de la politique par rapport à l'autonomie d'Europol durant les années 2000. Nous observons de ce fait les facettes réelles de l'autonomie prévue par la convention de 1995 en intégrant la pluralité des professionnels de la politique. Nous nous intéressons également aux changements apportés par la décision Europol de 2009 dans la dynamique plus large de l'adoption du traité de Lisbonne. Une coupure chronologique au sein de cette troisième partie est opérée à partir des années 2010 (chapitre 5). Ce découpage est lié à la multiplication de « crises » sécuritaires du fait de la hausse des flux migratoires à destination de l'UE et de la survenue d'attaques terroristes. Celles-ci sont doublées d'une diffusion plus forte parmi la société d'une remise en cause des

¹⁷⁶¹ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

orientations de l'UE voire de son existence même, comme en atteste le Brexit. Ces transformations exogènes pourraient dès lors mener à des effets ambivalents sur la trajectoire institutionnelle d'Europol, en fonction du degré d'institutionnalisation de l'agence et de sa porosité aux enjeux européens (chapitre 6).

CHAPITRE 5

UN PROCESSUS D'AUTONOMISATION SOUS TENSION

L'objectif de ce chapitre est de comprendre la trajectoire institutionnelle d'Europol dans les années 2000 en nous intéressant aux professionnels de la politique, à la fois comme clients de l'agence et comme autorités disposant des mécanismes de contrôle et de redevabilité. Nous visons donc à mettre en lumière les dynamiques affectant les structures de controverse de chacune des facettes de l'autonomie de l'agence et à les lier à la pluralité des acteurs politiques en présence, nationaux et européens. Par ce biais, nous nous éloignons du modèle originel P-A qui prédit un comportement similaire des « principaux » d'une agence¹⁷⁶². Les adaptations réalisées par certains chercheurs et l'intégration de multiples principaux¹⁷⁶³ doivent à nos yeux être encore affinées pour intégrer différents niveaux de tensions entre ces acteurs et pour tenir compte des acteurs qui ne sont pas identifiés formellement comme des décideurs.

À cette fin, nous analysons dans un premier temps l'autonomie réelle d'Europol au début des années 2000 dans le cadre de la convention de 1995 et dans le contexte plus vaste de la mise en œuvre du traité de Maastricht, puis d'Amsterdam. Pour ce faire, nous étudions à la fois les facettes opérationnelles et organisationnelles de l'autonomie que nous supposons régies par des discussions distinctes. D'une part, nous observons la capacité d'action d'Europol sur son terrain d'activités au prisme des usages de l'Europe¹⁷⁶⁴ par les professionnels de la politique nationaux. Ceux-ci sont pensés en lien avec la réputation substantive de l'agence aux yeux de ces acteurs, mais également en fonction des événements exogènes. Ces derniers pourraient favoriser un usage stratégique de l'Europe et rendre difficile toute résistance à l'autonomisation de l'agence. Cette perspective nous permettrait dans ce sens de comprendre pourquoi les

¹⁷⁶² Pour une présentation de ce modèle, cf. par exemple M. A. Pollack, « Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community », art. cit. ; H. Kassim et A. Menon, « The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union », art. cit. ; M. Egeberg, M. Martens et J. Trondal, « Building Executive Power at the European Level », art. cit., p. 29 ; R. Dehousse, « The Politics of Delegation in the European Union », art. cit. Un état de la littérature récent sur cette question est réalisé dans T. Delreux et J. Adriaensen, « Introduction. Use and Limitations of the Principal-Agent Model in Studying the European Union », art. cit.

¹⁷⁶³ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », art. cit. ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

¹⁷⁶⁴ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, op. cit. ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit.

moyens d'action et le mandat confiés à Europol ont été croissants au début des années 2000 alors que les polices nationales restent peu européanisées et résistent à l'autonomisation de l'agence. Toutefois, les stratégies d'évitement du blâme doivent être distinguées des usages de type « *credit claiming* »¹⁷⁶⁵ par leur caractère plus temporaire, nous amenant à nous interroger sur l'institutionnalisation de l'agence¹⁷⁶⁶. D'autre part, nous intégrons également les professionnels de la politique européens aux transformations de l'autonomie réelle d'Europol. Bien qu'ils disposent de prérogatives formelles limitées, ces acteurs pourraient maximiser ces pouvoirs ou utiliser des moyens informels afin d'affirmer leur représentation de l'autonomie de l'agence (section 1).

Dans un second temps, nous introduisons une coupure chronologique à partir de la fin des années 2000. Cette période marque un changement *a priori* majeur dans la trajectoire institutionnelle d'Europol qui devient une agence de l'UE avec l'adoption de la décision de 2009. Ce nouveau statut suppose des prérogatives renforcées de la Commission et du Parlement européen. Il est dès lors crucial de comprendre ces mutations et leurs conséquences sur l'autonomie réelle d'Europol. Une première interrogation à ce titre porte donc sur les dynamiques sous-jacentes à la rédaction de la décision de 2009. Force est de constater que ce texte est négocié en parallèle du traité de Lisbonne ou traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) 2007, prenant la suite du traité établissant une constitution pour l'Europe¹⁷⁶⁷. Cette nouvelle législation primaire, adoptée à un niveau macro et extraite des enjeux propres à Europol, supprime les piliers de l'UE et la méthode intergouvernementale. Une telle modification pourrait par conséquent expliquer la translation d'organisation intergouvernementale à agence de l'UE d'Europol. Néanmoins, cette influence du niveau macro pourrait être limitée si les configurations institutionnelles des discussions sur la décision Europol sont distinctes et impliquent des interactions, ressources et acteurs autres que celles sur le TFUE. Une deuxième question soulevée au fil de cette section est la potentielle modification de l'autonomie réelle d'Europol par rapport aux professionnels de la politique à la suite de sa transformation en agence de l'UE. Celle-ci implique une diversification des parties prenantes au processus décisionnel et aux mécanismes

¹⁷⁶⁵ R. K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art. cit.

¹⁷⁶⁶ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, op. cit. ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit. ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit., p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, op. cit.

¹⁷⁶⁷ Nous l'appelons dans la suite du chapitre « traité constitutionnel ».

régissant l'autonomie organisationnelle. Une telle mutation pourrait *a priori* nous conduire à penser le renforcement des contrôles en raison de la multiplicité d'acteurs impliqués. Toutefois, les possibles tensions et divergences entre les professionnels de la politique pourraient avoir des effets bien plus ambivalents sur la marge de manœuvre accordée à Europol¹⁷⁶⁸ (section 2).

Section 1. Une maximisation de l'autonomie réelle d'Europol

Dans cette section concentrée sur la première moitié des années 2000, nous cherchons à saisir les représentations et pratiques des professionnels de la politique à l'égard d'Europol. Nous nous intéressons de ce fait à la mise en œuvre de la convention Europol de 1995 dans le cadre plus général de l'application du traité de Maastricht puis d'Amsterdam. Cette démarche est nécessaire pour comprendre une énigme empirique qui est la consolidation progressive de l'autonomie de l'organisation en matière opérationnelle durant cette période tandis que l'euro-péanisation des polices reste limitée et que les policiers nationaux se montrent indifférents voire résistent à l'autonomisation de l'agence. Nous supposons donc que les décideurs politiques se sont révélés être des soutiens importants de l'accroissement de la capacité d'action d'Europol sur son terrain d'activités. Cette perspective nous conduit à identifier les professionnels de la politique nationaux et européens ayant agi dans cette direction et les ressources à leur disposition, à comprendre pourquoi et avec quelles conséquences sur l'autonomie de l'agence. Pour ce faire, nous procédons en deux temps.

Une première sous-section est consacrée aux professionnels de la politique nationaux qui sont les décideurs formels de l'agence. Nous partons du postulat qu'une forme de déconnexion serait possible entre les arènes techniques et politiques des États membres. Cette approche nous permet de comprendre le renforcement des ressources humaines et matérielles d'Europol, son implication dans un nombre croissant de mécanismes et l'extension de son mandat au début des

¹⁷⁶⁸ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », art. cit. ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

années 2000¹⁷⁶⁹. Cependant, à l'instar de ce que nous avons remarqué dans le chapitre 4 concernant les forces de police, il est essentiel de ne pas procéder à une homogénéisation excessive des représentations sociales et des pratiques des professionnels de la politique à l'égard d'Europol. À cette fin, la notion d'usages¹⁷⁷⁰ est particulièrement heuristique puisqu'elle permet de comprendre la diversité sous-jacente à l'eupéanisation, tout en intégrant le rôle des leaders et de la réputation (A).

Une seconde sous-section est centrée sur les professionnels de la politique européens. L'application du modèle P-A, en dépit des adaptations pour intégrer la multiplicité des principaux des agences de l'UE¹⁷⁷¹, tend à occulter les acteurs qui ne peuvent être pensés comme des décideurs formels de l'agence. Or, nous partons de l'idée que l'étude des prérogatives accordées à un acteur par la base légale d'une agence n'est pas révélatrice de ses capacités d'action réelles. Cet acteur pourrait de la sorte maximiser ses pouvoirs ou mobiliser des recours plus informels pour affirmer ses représentations de la marge de manœuvre accordée à cette agence¹⁷⁷². Il est dès lors essentiel, pour saisir l'autonomisation d'Europol au début des années 2000, d'analyser les perceptions et moyens d'action déployés par les membres de la Commission et le Parlement européen. Cette perspective de recherche implique ici encore de comprendre la réputation d'Europol aux yeux de ces acteurs dans un contexte plus général de saillance de la sécurité intérieure (B).

A. Entre usages cognitifs et stratégiques de l'Europe

Dans cette première sous-section, nous cherchons à saisir pourquoi et dans quelle mesure les professionnels de la politique des États membres ont renforcé l'autonomie opérationnelle

¹⁷⁶⁹ Nous avons déjà mentionné plusieurs de ces changements, tels que l'extension du mandat d'Europol par les protocoles modifiant la convention Europol de 2000 – blanchiment d'argent – et 2003 – suspicion de la nature organisée de la criminalité. Les capacités d'action de l'organisation ont également été étendues par le protocole de 2002 lui permettant de participer à des ECE ou de demander aux autorités d'un État d'ouvrir une enquête, ou par certaines initiatives sur des formes de criminalité particulières. Enfin, ses ressources humaines et financières ont également été peu à peu augmentées.

¹⁷⁷⁰ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », art. cit.

¹⁷⁷¹ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », art. cit. ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

¹⁷⁷² F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », *West European Politics*, 2012, 35, 4, p. 784-802 ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

d'Europol alors que leurs forces de police domestiques s'y sont montrées beaucoup plus réticentes. À cette fin, nous mobilisons la notion d'usages de l'Europe par les acteurs politiques afin d'intégrer la pluralité de leurs positionnements quant à l'autonomie d'Europol dans une approche dynamique tenant compte de leurs représentations et des intérêts.

D'une part, les usages cognitifs de l'Europe seraient liés à la perception de cet échelon comme offrant de nouvelles clés d'interprétation et de compréhension de son environnement¹⁷⁷³. Cette représentation n'est pas spontanée mais nous postulons qu'elle traduit notamment une réputation substantive positive d'Europol. Ce dernier serait conçu comme en capacité d'apporter des solutions aux problèmes de sécurité intérieure par son expertise et ses activités uniques qui se distingueraient du niveau national¹⁷⁷⁴. Ces cadres cognitifs pourraient être grandement modelés par les leaders d'Europol par leur sélection des priorités, tâches, activités de l'agence¹⁷⁷⁵. Cette réputation dépend également de la capacité de ces acteurs à jouer un rôle de « pivot »¹⁷⁷⁶ avec les clients de l'agence pour démontrer la construction d'une expertise technique transnationale¹⁷⁷⁷, conforme à l'échelon conçu des problèmes de sécurité intérieure. Pour autant, il nous paraît difficile de penser une perception homogène d'Europol du côté des professionnels de la politique. Nous avons en effet observé au fil de la première partie de cette thèse des représentations différenciées entre les décideurs politiques des États membres des prérogatives et de l'autonomie, devant formellement être attribuées à Europol. Nous supposons que ces divisions ne se sont pas résorbées quelques années après l'adoption de la convention de 1995 (1).

Des usages cognitifs n'excluent pas des usages stratégiques de l'Europe dans le processus décisionnel plus quotidien de la coopération policière¹⁷⁷⁸. Toutefois, la quête de ressources politiques par les professionnels de la politique nationaux nous semble beaucoup plus marquée lorsque des conjonctures critiques de la sécurité intérieure sont pensées comme ouvertes. Celles-ci semblent avoir grandement rythmé la trajectoire institutionnelle d'Europol qui affiche

¹⁷⁷³ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit.

¹⁷⁷⁴ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.* ; G. Majone, « The New European Agencies », art. cit. ; D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

¹⁷⁷⁵ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 79-80.

¹⁷⁷⁶ *Ibid.*, p. 63.

¹⁷⁷⁷ L. Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », art. cit.

¹⁷⁷⁸ P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit.

des phases d'accélération dans les années 2000 que nous visons à comprendre en identifiant les acteurs participant à l'octroi de moyens croissants à l'agence (2).

A. 1. L'Europe, source de clés d'interprétation de l'environnement

Nous cherchons à saisir dans un premier temps pourquoi certains professionnels de la politique en viennent à concevoir l'échelon européen et Europol comme une ressource cognitive¹⁷⁷⁹. Cette représentation nous semble principalement irriguée par la réputation substantive de l'agence. Cette dernière serait de ce fait pensée comme disposant d'une expertise unique et distincte et en capacité de résoudre les problèmes existant en matière de sécurité intérieure¹⁷⁸⁰. À l'instar de ce que nous avons souligné dans le cadre des policiers nationaux, une telle perception n'existe pas spontanément. Nous postulons qu'elle est liée au déploiement d'instruments spécifiques et conformes aux attentes et représentations des professionnels de la politique¹⁷⁸¹ par les leaders de l'agence (§1). En outre, ce cadre cognitif pourrait être modelé par la prépondérance d'acteurs européanisés dans l'élaboration des positions nationales, en particulier des policiers issus des services nationaux dédiés à la coopération policière¹⁷⁸². Ces derniers promouvraient aux côtés des leaders d'Europol sa réputation et sa nécessaire autonomie auprès des professionnels de la politique (§2). Néanmoins, la trajectoire institutionnelle discontinuée de l'agence nous amène à considérer que les activités des leaders et des policiers européanisés pourraient être reçues de manière plus ou moins favorable par les professionnels de la politique. Nous visons par conséquent dans ce dernier temps à comprendre les « filtres »¹⁷⁸³ de ces impulsions émanant d'acteurs bureaucratiques et techniques (§3).

A.1. §1. L'élaboration d'instruments stratégiques par les leaders

Les recherches sur les agences tendent à mettre en avant le rôle des leaders dans la sélection des tâches, priorités et la production des instruments de l'agence¹⁷⁸⁴. Nos observations de

¹⁷⁷⁹ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », *art. cit.*

¹⁷⁸⁰ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.* ; G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.* ; D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

¹⁷⁸¹ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », *art. cit.*

¹⁷⁸² Le poids des réseaux a été grandement mis en lumière par les travaux sur les agences (G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.* ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; B. Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », *art. cit.*).

¹⁷⁸³ P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », *art. cit.*, p. 103.

¹⁷⁸⁴ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 79-80.

la deuxième partie de cette thèse ont confirmé la centralité de ces acteurs et de leurs solutions pensées comme uniques et innovantes dans la création de l'identité de l'agence en relation avec les policiers nationaux. Ces derniers ne peuvent pour autant être pensés comme les seuls clients d'Europol dans la mesure où les professionnels de la politique pourraient également avoir recours à des outils et services de l'agence. Cela signifie que les leaders ne doivent pas seulement penser des instruments à destination des policiers, mais également pour les décideurs politiques. Cette tâche se révèle cruciale dans l'autonomie de l'agence : si les professionnels de la politique perçoivent Europol comme producteur d'outils et de services uniques et conformes à leurs attentes et pratiques, ils seront davantage amenés à percevoir positivement les *outputs* de l'agence, à la solliciter et à lui accorder des ressources additionnelles¹⁷⁸⁵. Or, ces acteurs n'ont pas les mêmes pratiques ni attentes à l'égard d'Europol puisque les professionnels de la politique ne sont pas des acteurs opérationnels. Ils s'intéresseraient plutôt aux outils stratégiques de l'agence. Très critiqués par les policiers nationaux, ceux-ci pourraient aider les décideurs politiques dans leur prise de décision et dans le décryptage de leur environnement, leur fournissant de ce fait des ressources cognitives.

À ce titre, nous observons une réception beaucoup plus favorable de l'analyse stratégique d'Europol par les professionnels de la politique par rapport à ceux de la sécurité. Cet ensemble d'activités est prévu dès la convention de 1995 qui précise que l'une des fonctions d'Europol est d'apporter des conseils par le biais de son analyse stratégique. Force est de constater l'essor très rapide de cette tâche, pourtant formellement conçue comme secondaire, et rapidement placée au cœur de l'identité de l'agence par ses leaders¹⁷⁸⁶. Nous avons à cet égard démontré dans la partie précédente la transformation progressive du rôle d'Europol dans l'analyse des menaces, initialement confiée aux présidences successives de l'UE par le biais des OCRS. Celle-ci a ensuite été marquée par un apport méthodologique important de la part de l'agence qui est parvenue de la sorte à se voir confier pleinement la préparation des OCRS. Très rapidement, les OCRS n'ont plus été uniquement descriptifs, mais sont devenus analytiques et proactifs et ont contenu des recommandations politiques, conformément aux méthodes du *policing* britannique et d'Europe du Nord.

¹⁷⁸⁵ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 77-79.

¹⁷⁸⁶ D. Bigo et al., « Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies », *art. cit.*, p. 39 ; M. Den Boer et W. Bruggeman, « Shifting Gear », *art. cit.*, p. 82 ; H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », *art. cit.* ; A. Scherrer, J. Jeandesboz et P.-E. Guittet, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », *art. cit.*

Une étape supplémentaire est franchie avec les OCTA. Ces derniers proposent une méthodologie plus claire et une dimension bien moins descriptive et encore plus proactive. Les OCTA ne font pas que décrire l'ensemble des groupes criminels et des formes de criminalité identifiés sur le territoire européen, les routes utilisées, leurs modes de fonctionnement, leurs ressources. Ils identifient les formes prioritaires de criminalité, conçoivent les schémas régionaux de crime, les facteurs favorables à leur développement. En outre, les OCTA sont placés au cœur du format européen de renseignement criminel (ECIM – *European Criminal Intelligence Model*), pensé dès 2006 au sein de l'architecture de l'UE en matière de sécurité intérieure adoptée par le Conseil¹⁷⁸⁷. Dans ce cadre, les OCTA ont donc pour objectif de dégager les priorités stratégiques et les domaines dans lesquels les États membres et les agences de l'Union européenne sont chargés de collecter des renseignements. Europol peut ensuite fournir des analyses visant à améliorer les connaissances et identifier les acteurs clés. À partir de ces informations, un travail d'enquête est mené par les services de police, en collaboration avec Europol¹⁷⁸⁸.

De plus, l'activité stratégique de l'agence a été diversifiée, notamment par la réalisation depuis 2007 des TE-SAT par Europol, présentés comme devant soutenir le *decision-making* en matière de lutte contre le terrorisme par la description des menaces et par leur dimension proactive, permettant d'établir des tendances et des risques potentiels¹⁷⁸⁹. Depuis 2011, Europol produit annuellement les IOCTA qui couvrent des fins similaires.

Cette multiplication des rapports d'analyse et leur transformation attestent de la place très importante apportée au travail d'analyse stratégique par les leaders d'Europol. Ces évolutions visent à ce que les produits de l'agence ne soient pas une simple accumulation de rapports nationaux, mais dégagent une image plus globale de la criminalité internationale à l'œuvre sur le territoire européen. Cette évolution n'est en rien aléatoire et se révèle conforme aux besoins des professionnels de la politique nationale. Ces derniers sont dénués de savoirs techniques dans la coopération policière et la gestion de la sécurité intérieure au niveau européen. Pourtant, ils sont confrontés à la nécessité d'apporter des solutions à des problèmes perçus comme transnationaux et dont les contours demeurent flous¹⁷⁹⁰. En effet, bien que les services de police des

¹⁷⁸⁷ Projet de conclusions du Conseil « Architecture de la sécurité intérieure », document 7039/2/06 JAI 86 CATS 34 REV 2.

¹⁷⁸⁸ House of Lords, European Union Committee, « Memorandum by Europol » du 18 décembre 2008.

¹⁷⁸⁹ TE-SAT 2007 d'Europol, p. 8-12.

¹⁷⁹⁰ H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit. ; J. Pollak et p. Slominski, « Experimentalist but not Accountable Governance? », art. cit.

États membres produisent leurs propres évaluations de la menace, ces dernières sont circonscrites au territoire national et sont donc perçues comme partielles puisque ne permettant pas de disposer d'une image d'ensemble. En revanche, Europol concentre en son sein les informations de l'ensemble des États membres, ainsi que d'un certain nombre de parties tierces, des technologies et des analystes en mesure de traiter de l'ensemble de ces données. L'octroi à Europol d'une place de plus en plus forte dans le processus décisionnel européen en matière de coopération policière illustre dès lors la perception du caractère unique et innovant des instruments d'Europol et de leur légitimité aux yeux des professionnels de la politique.

Par cette place centrale dans l'élaboration des politiques, le personnel de l'agence est en capacité d'affirmer ses idées¹⁷⁹¹. Cette forme d'autonomie lui permet d'effectuer un cadrage et de fournir des interprétations de l'environnement aux décideurs politiques à partir de ses propres éléments de problématisation et représentations¹⁷⁹². Nous avons sur ce point démontré la forte cohésion interne et la représentation dominante parmi les individus travaillant à Europol de l'internationalisation de la criminalité et la nécessité de coopération comme réponse à cette menace. Ces éléments se retrouvent au cœur des rapports stratégiques. Ces derniers n'évoquent pas de menaces circonscrites aux frontières nationales, mais de nature pleinement transfrontalière¹⁷⁹³. Les rapports d'Europol font également mention de la dimension transfrontalière de certaines formes de criminalité, en invoquant les différentes routes utilisées, parfois même par le recours à des cartes géographiques, ou la pluralité nationale des groupes criminels impliqués¹⁷⁹⁴. En réponse à cette menace transfrontalière, est mis en avant par les leaders un impératif de coopération conforme aux perceptions du personnel d'Europol. Ce faisant ces acteurs évitent

¹⁷⁹¹ P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », art. cit., p. 80 ; G. A. Krause, « The Institutional Dynamics of Policy Administration », art. cit., p. 1083. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 14.

¹⁷⁹² E. Goffman, *Frame Analysis*, op. cit., R. M. Entman, « Framing », art. cit. p. 52 ; É. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, op. cit.

¹⁷⁹³ Par exemple, dans l'OCTA de 2006, il est expliqué que « la dimension internationale de la criminalité organisée peut être capturée comme une coopération internationale entre des groupes non indigènes ou entre un groupe indigène et un groupe non indigène ou comme des opérations internationales menées directement par un groupe de criminalité organisée. La situation où un groupe criminel a recours à des opérations internationales, exploitant sa présence dans les pays de source, de transit et de destination, présente les traits les plus menaçants » (OCTA 2006 d'Europol, p. 11).

¹⁷⁹⁴ Ce serait notamment le cas du trafic de drogues décrit comme « la forme la plus courante de crime organisé transnational dans l'UE [...] Des groupes de crime organisé bien établis dans les États membres garantissent la vente en gros dans toute l'UE » (SOCTA 2004 d'Europol, p. 12).

d'évoquer directement le renforcement opérationnel de l'agence afin de ne pas aller à l'encontre des intérêts bureaucratiques nationaux et renforcer la méfiance déjà existante¹⁷⁹⁵.

Ce travail d'analyse stratégique peut donc être pensé comme favorisant les usages cognitifs de l'Europe par les professionnels de la politique nationaux. Celui-ci leur offre des interprétations et décodages de problèmes sociaux complexes ainsi que des solutions transfrontalières. Ces activités stratégiques participent de ce fait à la création de la « juridiction »¹⁷⁹⁶ d'Europol puisque ce type d'analyse à l'échelle européenne n'est réalisé par aucun autre acteur et renforce l'idée de la nécessaire expertise technique transnationale dans le processus décisionnel. Dans le même temps, cette facette du travail d'Europol contribue à sa légitimation auprès de ces acteurs politiques en étant conforme à leurs représentations, intérêts et pratiques¹⁷⁹⁷.

A.1. §2. Un processus décisionnel alimenté par l'expertise technique

La perception de l'Europe et d'Europol comme source de clés d'interprétation de leur environnement par les professionnels de la politique peut également être favorisée par le soutien des services dédiés de police. Il serait illusoire de penser la prise de décision comme isolée de toute considération technique, en particulier dans ce secteur d'action publique. Nous avons en effet démontré dans les parties précédentes de cette thèse comment l'expertise technique transnationale détenue par certains acteurs avait été grandement valorisée lors des négociations de plusieurs textes. Face à la très forte incertitude de ce domaine de politique publique, les décideurs politiques s'appuient sur les connaissances de la criminalité et du fonctionnement de la coopération policière de certains acteurs policiers multi-positionnés et jouant le rôle d'intermédiaire entre le niveau national et les arènes internationales¹⁷⁹⁸.

Cette dynamique reste perceptible dans les années 2000. Chaque position nationale par rapport à l'UE reste élaborée à partir de procédures distinctes selon les États. Néanmoins, force est de constater la prépondérance de l'expertise des services de police domestiques dans ce sec-

¹⁷⁹⁵ C'est par exemple le cas en 2006 où il est précisé dans l'OCTA que « la criminalité organisée est de plus en plus sans frontières et la police doit suivre, s'adapter et dépasser la criminalité organisée dans son internationalisation » (OCTA 2006 d'Europol, p. 23).

¹⁷⁹⁶ A. D. Abbott, *The System of Professions*, op. cit.

¹⁷⁹⁷ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 19.

¹⁷⁹⁸ J. de Maillard et A. Smith, « Projecting National Preferences: Police Cooperation, Organizations and Politics », *Journal of European Public Policy*, 2012, 19, 2, p. 257-274 ; C. Roos, « The Council and European Council in EU Justice and Home Affairs Politics » dans A. Ripoll Servent et F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 421-433.

teur d'action publique, en particulier de ceux dédiés à la coopération policière européenne et internationale¹⁷⁹⁹. Or, ceux-ci sont majoritairement peuplés d'acteurs circulant entre différents postes européens et internationaux ou effectuant des allers-retours entre les structures de coopération et le niveau domestique, parfois même en restant chargés de ces enjeux¹⁸⁰⁰.

Ces trajectoires socio-professionnelles leur ont permis d'acquérir une expertise technique transnationale¹⁸⁰¹, voire des savoirs diplomatiques et relationnels s'ils ont été en charge de représenter leur État. Cette expérience tend également à favoriser leur convergence vers une conception transfrontalière de la criminalité nécessitant une coopération de même échelon¹⁸⁰². Par exemple, la représentante française aux HENUs issue de la DRI nous a confié que « à l'époque actuelle la coopération européenne et internationale est incontournable car la délinquance est transfrontière, cela coule de source. C'est un volet à part entière de la police »¹⁸⁰³. De même, le représentant français au conseil d'administration, venant de la DRI, conçoit « la mondialisation du crime et l'émergence du phénomène de criminalité organisée transfrontière comme une réalité politique nécessitant un traitement politique et une prise en compte globale »¹⁸⁰⁴. Ces policiers se révèlent d'autant plus prompts à favoriser la coopération policière, en particulier par le biais d'Europol, dans la mesure où cette dernière est conçue comme l'identité et l'objectif du service, ce qui témoigne d'une forme de « logique de justesse »¹⁸⁰⁵ de leur part :

Nous, fatalement, on est promoteur et défenseur d'Europol en France, c'est normal, on est là pour faire ça. Si un service national nous dit Europol ne sert à rien, on lui explique pourquoi il a tort de penser ça et en quoi il a tort [...] Nous, en baignant dedans sans forcément voir la valeur ajoutée concrètement, on a tendance à penser que ces outils dont on est la porte d'accès sont utiles car sinon il faudrait qu'on change de métier. On a promu le déploiement, on va dans les écoles, on informe, on fait des conférences, on croit en l'utilité, on essaie de le vendre autant à nos

¹⁷⁹⁹ J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit. ; J. de Maillard et A. Smith, « Projecting National Preferences », art. cit. ; J. de Maillard et A. Smith, « La fabrication des positions nationales dans l'Union européenne, la France, le Royaume Uni et la sécurité intérieure », art. cit.

¹⁸⁰⁰ Nous avons précédemment donné des exemples de certaines trajectoires, mais nous pouvons également évoquer la carrière d'un officier de liaison espagnol qui a été impliqué dans les enjeux de coopération européenne lors de la présidence espagnole du Conseil de l'UE de 2001, puis est retourné travailler sur des questions nationales avant d'aller travailler au secrétariat général du conseil d'administration d'Europol, puis de devenir officier de liaison. Un autre exemple est un officier de police de la DCI qui a été attaché de sécurité intérieure, puis conseiller JAI avant de repartir en tant qu'attaché de sécurité intérieure pour ensuite travailler à la DCI.

¹⁸⁰¹ L. Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », art. cit.

¹⁸⁰² A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

¹⁸⁰³ Entretien avec un membre de la SCCOPOL de la DRI de la DCPJ, avril 2016.

¹⁸⁰⁴ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁸⁰⁵ J. G. March et J. P. Olsen, *The Logic of Appropriateness*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

*services qu'à nos directeurs centraux [...] on essaie de convaincre les autorités d'aller à la convention européenne des chefs de police pour qu'ils voient ce qu'est l'agence, qu'ils parlent avec leurs homologues et on est convaincu qu'on ne peut plus résoudre une enquête criminelle en partant du principe que tout s'arrêtera à la frontière*¹⁸⁰⁶.

En plus de cette centralité dans l'élaboration des positions nationales, les membres des services domestiques en charge de la coopération policière peuvent les porter au sein des groupes de travail du Conseil lorsque l'expertise n'est pas disponible au sein des RP. Chaque RP auprès de l'UE dispose d'une unité ou d'un département JAI avec un ou plusieurs conseillers JAI en charge de la coopération policière. Ces derniers tendent à disposer d'une connaissance générale de leur domaine de responsabilité en raison de leur expérience professionnelle dans leur ministère national de rattachement¹⁸⁰⁷. Cela ne signifie pas pour autant que tous les conseillers JAI en charge de la coopération policière sont issus des services de police. Sur ce point, de fortes variations nationales existeraient entre les États dans la mesure où toutes les RP ne disposent pas des mêmes ressources ou effectifs : « Tout dépend des RP car une petite RP peut en avoir un seul qui fait tout le domaine JAI, mais pour des RP plus costaudes les conseillers ont des domaines limités et fractionnés »¹⁸⁰⁸. Or, les groupes de travail peuvent être pensés comme « des groupes d'experts qui discutent des propositions européennes pour parvenir à un accord »¹⁸⁰⁹. Les négociations nécessitent donc parfois des formes d'expertise technique, notamment transnationale, qui peuvent requérir la venue ponctuelle de membres des services de coopération policière pour assister le représentant national :

*Il n'y a pas forcément de règle, cela dépend des gens que vous avez à la RP car ils peuvent être spécialistes d'un domaine et être les meilleurs pour tenir la chaise. Mais comme des fois on a des gens généralistes et moins à l'aise, alors la chaise est tenue par quelqu'un qui vient de Paris sur la base des instructions du secrétariat général aux affaires européennes sur les groupes d'experts, c'est surtout un critère d'expertise et de spécialisation*¹⁸¹⁰.

Toutefois, même lorsque ce ne sont pas des acteurs issus de ces services qui assistent aux groupes de travail, les représentants nationaux, lorsqu'ils disposent d'une expertise technique

¹⁸⁰⁶ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

¹⁸⁰⁷ H. G. Nilsson et J. Siegl, « The Council in the Area of Freedom, Security and Justice » dans J. Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles ; New York, P. I. E. Peter Lang, 2010, p. 53-82.

¹⁸⁰⁸ Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

¹⁸⁰⁹ *Ibid.*

¹⁸¹⁰ *Ibid.*

restreinte, sont tenus de respecter les instructions nationales¹⁸¹¹. Les conseillers JAI jouent surtout le rôle d'intermédiaires entre les autres États et leur propre État¹⁸¹². Leur rôle est de trouver un compromis grâce à leur socialisation au niveau de l'UE, aux connaissances diplomatiques mentionnées *supra*, aux relations de confiance nouées au fil des rencontres, par exemple au cœur du « mini Coreper » évoqué dans le chapitre 1. Cette position est d'autant plus facilement portée par les conseillers JAI que ces acteurs tendent à construire une expertise technique progressivement¹⁸¹³ : « Au bout d'un moment vous acquérez et vous êtes obligé d'acquérir un niveau de connaissance qui converge très largement, se rapproche assez étroitement du niveau de connaissance de la DCPJ »¹⁸¹⁴. Cet apprentissage est favorisé par la stabilité générale des représentants permanents dans cette matière :

*Les représentants ne viennent pas une fois par hasard, ils connaissent les mécanismes européens. Ce sont des gens qui font ça pendant quelques années, il y a une certaine stabilité, les gens qui passent par-là restent un minimum de temps [...] Ce sont des gens qui connaissent et on retrouve souvent les mêmes personnes [...] Il y a besoin d'un temps d'apprentissage, d'une vraie pratique parce que c'est compliqué, que la négociation européenne répond à certaines règles, certaines façons de faire, il faut comprendre l'Europe et comment ça fonctionne [...] Pour comprendre les positions des autres il faut aussi avoir une idée de ce qu'il se passe chez les autres, mais aussi des procédures européennes, du langage européen avec tous ces sigles qui sont des centaines*¹⁸¹⁵.

Cette socialisation a été présentée par les acteurs interrogés comme favorisant la convergence des représentations des participants à ces enceintes sur la nécessité de la coopération policière face à l'internationalisation de la criminalité. La présence régulière de membres d'Europol invités à participer aux débats des groupes de travail a pu encore renforcer les cadres cognitifs de ces acteurs à l'égard à la coopération policière, leur donnant une opportunité additionnelle de « vendre »¹⁸¹⁶ leur agence. Ainsi, un membre du secrétariat général du Conseil nous expliquait que : « Vous avez Europol dans beaucoup de groupes de travail, dès qu'on touche

¹⁸¹¹ A. Smith, J. de Maillard et È. Fouilleux, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », art. cit.

¹⁸¹² J. Lewis, « Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure: Diagnosing the Methods of Community in EU Decision-Making », *Journal of European Public Policy*, 2000, 7, 2, p. 261-289 ; F. Chatzistavrou, « Les représentants permanents auprès de l'UE ou la redéfinition d'un rôle politique européen », *Regards sociologiques*, 2004, 27-28, p. 51-69 ; F. Hayes-Renshaw et H. Wallace, *The Council of Ministers*, deuxième édition, Houndmills ; New York, Palgrave Macmillan (collection « The European Union Series »), 2006.

¹⁸¹³ H. G. Nilsson et J. Siegl, « The Council in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit.

¹⁸¹⁴ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

¹⁸¹⁵ Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

¹⁸¹⁶ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 64.

par exemple le trafic de drogue, ils sont là pour donner leur avis, les informations dont ils disposent »¹⁸¹⁷. Par cette présence, les représentants de l'agence sont en capacité de modeler sa réputation et surtout de plaider pour son autonomie en portant le diagnostic évoqué *supra* d'une menace internationale nécessitant une réponse de même nature, comme en témoigne un ancien directeur adjoint de l'agence :

*Je contribuais beaucoup à ces discussions [au sein du Conseil] parce qu'on a essayé de persuader toutes les réunions et les réunions des ministres qu'un mandat limité ça ne servait à rien car la criminalité n'était plus organisée comme ça, avant il y avait des trafiquants de drogues, de cybercriminalité, c'étaient des groupes à part, mais maintenant tout le monde s'occupe de tout, il fallait étendre le mandat d'Europol le plus vite possible*¹⁸¹⁸.

Ces dynamiques ont donc pu renforcer l'eupéanisation de ces policiers nationaux, qui ont pu se révéler être des défenseurs de l'accroissement de l'autonomie opérationnelle d'Europol dans le processus décisionnel européen. Néanmoins, à l'instar de ce que nous avons observé dans le cas du conseil d'administration, il s'avère important de souligner ici la différence fondamentale pensée entre l'autonomie et l'indépendance d'une agence¹⁸¹⁹. Cette dernière est perçue par les policiers des États membres comme une forme de supranationalisation, l'affirmation d'Europol comme surplombant les autorités nationales et pouvant les priver de leurs compétences, ce à quoi les policiers nationaux se sont clairement opposés : « si Europol est trop entreprenant on va défendre l'autonomie et la liberté de travail de nos enquêteurs »¹⁸²⁰.

Cette idée semble être l'objet d'une forte convergence entre les États membres selon un policier français : « Il est rare que l'on s'oppose frontalement, on a souvent une vue policière pragmatique avec un certain nombre de conséquences et on voit les choses de la même façon »¹⁸²¹. Les membres des agences de police des États membres sont surtout concentrés sur les besoins opérationnels de l'échelon national. Ils conçoivent l'Europe surtout dans une perspective stratégique, en fonction des ressources qu'elle peut apporter à leurs enquêtes et leurs services, en lien avec la réputation substantive de l'agence et à distance de toute considération idéologique. Dans ce sens, Europol reste principalement conçu par ces acteurs comme une

¹⁸¹⁷ Entretien avec un membre du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

¹⁸¹⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁸¹⁹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 30 ; S. Van Thiel, « Comparing Agencies across Countries » *art. cit.* ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », *art. cit.*, p. 4.

¹⁸²⁰ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

¹⁸²¹ Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

forme de « soutien et juste de soutien, mais le soutien peut impliquer beaucoup de choses »¹⁸²². Cela amène ces policiers à valoriser la pluralité des outils et plateformes de coopération policière internationale, sans promouvoir intrinsèquement l'autonomie d'Europol, pensé comme un canal de coopération parmi d'autres : « Pour les policiers français, la visibilité d'Europol on s'en fout car dans notre esprit tu n'existes pas, tu n'es qu'un outil dans notre boîte à outils qu'on utilise quand on a besoin de cet outil-là. Ce n'est surtout pas une entité autonome, c'est aussi le cas d'Interpol, pour nous ils n'existent pas, a-t-on jamais vu la clé à molette d'un plombier parler à la télévision ? »¹⁸²³.

Le poids des policiers européanisés et de leurs représentations est d'autant plus important dans le processus décisionnel que plusieurs travaux ont montré le rôle central des groupes de travail du Conseil des ministres lors de l'élaboration des politiques européennes. Les orientations prises dans ces enceintes détermineraient grandement le reste du *decision-making*¹⁸²⁴ et ce encore plus dans le secteur JAI. Le rôle des strates supérieures semble plus effacé et relégué à une forme de validation des résultats obtenus au niveau des groupes de travail¹⁸²⁵. D'une part, la fonction du CATS demeure relativement floue et est surtout déterminée par les présidences qui en ont fait un usage varié¹⁸²⁶, notamment du fait de son expertise technique faible¹⁸²⁷. À cet égard, un policier français nous expliquait que c'est « un niveau qui est au-dessus de l'expert technique et qui a déjà un niveau décisionnel politique donc c'est souvent un peu le chef des

¹⁸²² Entretien avec un officier de liaison allemand d'Europol, novembre 2016.

¹⁸²³ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁸²⁴ J. Beyers et G. Dierickx, « The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations? », *Journal of Common Market Studies*, 1998, 36, 3, p. 289-317 ; J. Lewis, « Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure: Diagnosing the Methods of Community in EU Decision-Making », art. cit. ; A. Smith, J. de Maillard et È. Fougère, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », art. cit. ; F. Hayes-Renshaw et H. Wallace, *The Council of Ministers*, op. cit. ; S. Smeets, « How Issues Move or Get Stuck: Or How to Be Effective in the EU Council of Ministers », *European Integration Online Papers*, 2013, 1, p. 1-20.

¹⁸²⁵ Le faible nombre de travaux spécifiques au Conseil JAI converge sur cette dimension, notamment : A. Maricut, « With and Without Supranationalisation: The post-Lisbon Roles of the European Council and the Council in Justice and Home Affairs Governance », *Journal of European Integration*, 2016, 38, 5, p. 541-555 ; C. Roos, « The Council and European Council in EU Justice and Home Affairs Politics », art. cit. ; H. G. Nilsson et J. Siegl, « The Council in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit.

¹⁸²⁶ La création du CATS a été exigée par le traité d'Amsterdam pour remplacer le comité K.4 et jouer un rôle de coordination rendu nécessaire par l'éclatement de matières liées entre le premier pilier et le troisième pilier. Il participe ainsi surtout à l'organisation et à la régulation du travail des groupes sous sa tutelle, peut préparer des discussions du Conseil sur la coopération policière et judiciaire et présenter ses opinions au Conseil (F. Hayes-Renshaw et H. Wallace, *The Council of Ministers*, op. cit., p. 87).

¹⁸²⁷ H. G. Nilsson et J. Siegl, « The Council in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 135.

conseillers JAI de la RP ou un représentant d'un bon niveau au sein des administrations concernées, qui ont un vrai pouvoir pour trancher certains sujets »¹⁸²⁸. Le COREPER est un organe plus généraliste devant régler le plus grand nombre de dossiers possibles avant les réunions des ministres. Par conséquent, il rassemble les représentants permanents. Ces derniers sont des hauts-fonctionnaires dont le profil se rapproche de celui des diplomates. Ils disposent d'une bonne connaissance des mécanismes de négociation, sont en charge de nombreux dossiers et sont aidés par des conseillers JAI davantage spécialisés¹⁸²⁹.

A.1. §3. Une perception variable de la réputation d'Europol

La valorisation des instruments d'analyse stratégique d'Europol par les professionnels de la politique se double donc de la proximité cognitive des membres de l'agence avec les policiers en charge de la coopération policière au sein de leur État membre et qui occupent une place centrale dans le processus décisionnel. Ces deux dynamiques sont en mesure de renforcer la réputation substantive d'Europol auprès des acteurs politiques des États membres qui percevraient la spécificité et la légitimité des *outputs* de l'agence. Toutefois, plusieurs limites peuvent être pensées à ces éléments. Premièrement, il n'est nullement évident que la même attention soit portée par l'ensemble des délégations nationales aux différents rapports d'analyse stratégique produits par Europol. Cette situation est liée aux modèles de *policing* très différents selon les États membres, pouvant plus ou moins valoriser cette analyse stratégique en raison de la proximité entre police et politique et de l'intérêt variable des acteurs politiques à l'égard de ces activités¹⁸³⁰. Deuxièmement, à l'instar de ce que nous avons observé pour le conseil d'administration, les dénominateurs communs des policiers des États membres n'empêchent pas la polarisation des positions nationales, en lien avec la pluralité des représentations des professionnels de la politique¹⁸³¹.

¹⁸²⁸ Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

¹⁸²⁹ J. Lewis, « Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure: Diagnosing the Methods of Community in EU Decision-Making », art. cit. ; F. Chatzistavrou, « Les représentants permanents auprès de l'UE ou la redéfinition d'un rôle politique européen », art. cit. ; A. Smith, J. de Maillard et É. Fouilleux, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », art. cit. ; F. Hayes-Renshaw et H. Wallace, *The Council of Ministers*, op. cit.

¹⁸³⁰ J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing*, op. cit. ; T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, op. cit. ; J. Sheptycki, « High Policing in the Security Control Society », art. cit.

¹⁸³¹ J. de Maillard et A. Smith, « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne », art. cit.

Outre les restrictions de ces canaux possibles de diffusion de la réputation substantive, des variations de la perception du caractère unique et légitime des *outputs* d'Europol sont visibles entre les États membres. De telles distinctions sont nécessaires à comprendre. Elles permettent de saisir pourquoi les professionnels de la politique de certains États ont eu un usage cognitif de l'Europe et ont perçu Europol comme fournissant des clés d'interprétation de leur environnement. Cette perspective nous amène à mettre en exergue pourquoi ces acteurs politiques ont cherché à renforcer l'autonomie opérationnelle de l'agence, y compris hors de conjonctures critiques, et pas seulement sur les formes de criminalité domestiques.

Un facteur qui nous paraît central à cet égard est l'orientation des élites politiques envers la construction européenne. En d'autres termes, les usages cognitifs de l'Europe par les professionnels de la politique nous semblent plus probables lorsque ces acteurs se révèlent favorables à une supranationalisation de l'Europe, demandant notamment un renforcement du rôle de la Commission européenne et du Parlement européen¹⁸³². La réputation substantive d'Europol s'insérerait à ce titre dans leur usage cognitif plus général de l'Europe. C'est en particulier le cas des États du Benelux et de l'Autriche où les élites politiques dans les années 2000 sont clairement pro-européennes voire défendent une vision supranationaliste de l'UE dans l'ensemble des secteurs d'action publique. Il est intéressant de constater une forme de correspondance avec les polices nationales qui sont très impliquées dans les mécanismes d'Europol, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4. Cette conjonction tend à consolider les positions respectives des différents acteurs puisque si les policiers font usage des outils fournis par les politiques, ces derniers seront d'autant plus à même de les renforcer, notamment sur proposition des arènes techniques.

Un second facteur qui nous semble favoriser un usage cognitif de l'Europe et d'Europol par les professionnels de la politique est leur propre représentation de la menace et des enjeux de sécurité. En concevant un problème transfrontalier, ces acteurs tendent à appréhender une solution de même niveau et donc à percevoir Europol comme fournissant des clés d'interprétation du monde qui les entoure. C'est notamment le cas de l'élite politique allemande ou espagnole dans les années 2000. Ces professionnels de la politique diffèrent de leurs homologues

¹⁸³² P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.

évoqués *supra* car ils ont des visions pro-européennes, mais moins systématiquement supranationalistes de l'intégration européenne. En outre, les polices de ces États ont de manière générale été moins européanisées. Cette situation est liée aux ressources plus importantes dont disposent les policiers nationaux par rapport aux États précédents dont les effectifs et budgets sont plus réduits, ainsi qu'aux tensions fortes entre les différents niveaux de police comme développé dans le chapitre 4.

Si les facteurs explicatifs varient, peu de différences sont en revanche perceptibles quant aux orientations et canaux utilisés par ces délégations nationales pour favoriser l'autonomie réelle d'Europol, y compris hors des conjonctures critiques. Il s'agit d'une part de l'utilisation du droit d'initiative. Par exemple, le ministre de la Justice luxembourgeois, Luc Frieden, a proposé en 2007 la création d'une réelle police criminelle européenne avec une structure d'enquête commune ou encore l'ajout à Europol du rôle de centre de gestion de crise commune¹⁸³³. En outre, ce sont la Belgique et l'Espagne qui ont proposé le protocole de 2002 modifiant la convention Europol et permettant à ce dernier de participer aux ECE ou de demander aux autorités d'un État d'ouvrir une enquête. C'est également le président du gouvernement espagnol, José María Aznar, qui a proposé l'organisation du premier Conseil européen entièrement consacré aux enjeux JAI¹⁸³⁴. Celui-ci a été concrétisé sous la présidence finlandaise à Tampere, en 1999, et a joué un rôle essentiel en termes de programmation sur plusieurs années des orientations politiques de l'ELSJ pour garantir des réalisations et des progrès dans ce secteur d'action publique. Ce Conseil européen visait à mettre en œuvre l'ELSJ créé par le traité d'Amsterdam, garantir des résultats et une utilisation des possibilités offertes par le traité d'Amsterdam : « On voulait faire quelque chose dans un esprit commun, on ne voulait pas commencer à se chamailler tous les deux-trois mois « il y a une nouvelle initiative, mais non on n'en a pas besoin » etc. On se met ensemble et on discute au plus haut niveau de ce qu'on veut faire pendant cinq ans et de s'y tenir »¹⁸³⁵. Nous pouvons également souligner certaines initiatives prises en parallèle du cadre communautaire visant à renforcer la coopération policière européenne et auxquelles participent les États généralement plus réceptifs au diagnostic de l'internationalisation de la criminalité. C'est le cas du traité Prüm signé en 2005 et initié par l'Allemagne, la Belgique et

¹⁸³³ Réunion du *Future Group* à Eltville du 20 et 21 mai 2007, compte-rendu disponible sur <http://www.state-watch.org/news/2008/jul/eu-futures-may-report-2007.pdf>

¹⁸³⁴ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, *op. cit.*

¹⁸³⁵ Entretien avec un membre du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

le Luxembourg en 2003, ensuite rejoints par l’Autriche, les Pays-Bas, la France et l’Espagne¹⁸³⁶.

Les éléments précédents permettent d’introduire une deuxième ressource pour ces gouvernements, la détention de la présidence du Conseil de l’UE. Celle-ci a été grandement mise en lumière par une importante littérature qui souligne des capacités d’action supplémentaires à la disposition d’un État membre lorsqu’il préside le Conseil de l’UE. La présidence est identifiée comme jouant rôle de courtier afin de trouver un compromis dans les négociations et bénéficie d’une importante capacité d’initiative de textes et d’idées¹⁸³⁷. Un constat similaire a également été dressé par les acteurs interrogés dans le cadre de notre thèse : « Les présidences ont toujours été très importantes avec leurs intérêts politiques, si par exemple vous aviez un État à la présidence avec beaucoup de cas de trafic de véhicules volés, alors la présidence disait qu’il fallait s’occuper davantage de cette question »¹⁸³⁸. Plusieurs exemples confirment cette observation, à l’instar de la présidence belge du second semestre de 2001, évoquée précédemment, qui a proposé un agenda ambitieux en matière de coopération policière. Cette mobilisation a été encore renforcée après les attaques du 11 septembre et plusieurs changements en faveur de la coopération ont été achevés par cette présidence¹⁸³⁹. La présidence espagnole du premier semestre de l’année 2002 a de même considéré la concrétisation de l’ELSJ comme sa priorité¹⁸⁴⁰ et a mis sur la table des négociations plusieurs initiatives renforçant l’autonomie d’Europol¹⁸⁴¹.

¹⁸³⁶ L’objectif est d’intensifier les échanges d’information dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale et l’immigration irrégulière, en particulier par un accès automatisé aux profils ADN par la création de fichiers nationaux d’analyses ADN, aux données dactyloscopiques et à l’immatriculation des voitures, trois éléments pensés comme centraux dans la résolution d’enquêtes. En plus, des échanges de données sont prévus dans le cadre de manifestations de grande envergure et dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ce traité Prüm a ensuite été pensé sous forme d’acquis Prüm et rattaché au cadre communautaire par la décision de même nom (décision Prüm 2008/615/JAI du 23 juin 2008, JO L 210 du 6 août 2008).

¹⁸³⁷ Sur le rôle de la présidence du Conseil de l’UE et la capacité de leadership liée, voir notamment D. Metcalfe, « Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council », *International Negotiation*, 1998, 3, 3, p. 413-434 ; O. Elgström (ed.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Londres ; New York, Routledge, 2003 ; J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge, UK ; New York, Cambridge University Press, 2006 ; A. Warntjen, « The Council Presidency: Power Broker or Burden? An Empirical Analysis », *European Union Politics*, 2008, 9, 3, p. 315-338 ; L. Jesień, *The European Union Presidency: Institutionalized Procedure of Political Leadership*, Berne ; New York, Peter Lang, 2013.

¹⁸³⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction d’Europol, janvier 2016.

¹⁸³⁹ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, op. cit., p. 147-189.

¹⁸⁴⁰ *Ibid.*, p. 189-214.

¹⁸⁴¹ Nous pouvons citer par exemple l’initiative en vue de l’adoption d’une décision du Conseil sur la mise en œuvre de mesures spécifiques en matière de coopération policière et judiciaire dans la lutte contre le terrorisme en accord avec l’article 4 de la position commune 2001/931/PESC, JO C 126 du 27 mai 2002, p. 22-24, qui a demandé entre autres aux États membres de communiquer à Europol les informations collectées par les points de contact

Si cette idée d'usages cognitifs implique un soutien permanent et stable à l'autonomie réelle de l'agence, il ne nous semble pas contradictoire avec certaines variations en fonction des personnalités politiques au pouvoir et en fonction de la conjoncture politique. En effet, mettre en lumière ces cadres cognitifs ne suppose pas une évacuation des dimensions plus stratégiques de la part de ces professionnels de la politique. Ainsi, postuler que ces derniers croient en la nécessité de la coopération policière européenne et conçoivent Europol comme doté d'une expertise technique et à même de remplir ses missions n'exclut pas la recherche de profits électoraux¹⁸⁴². Ces derniers sont néanmoins renforcés en période de crise perçue de la sécurité intérieure et sont également activés par d'autres professionnels de la politique aux yeux desquels la réputation substantive d'Europol est bien plus précaire.

A. 2. Une politisation renforcée en période de « crise »

Les usages cognitifs de l'Europe par une partie de la classe politique européenne n'excluent pas des usages stratégiques qui seraient ici la quête de ressources politiques. Cette situation est liée au sentiment d'insécurité croissant des citoyens européens¹⁸⁴³ depuis les années 1970, converti progressivement en un enjeu électoral¹⁸⁴⁴. À cet égard, Florian Trauner et Ariadna Ripoll Servent ont précisé que « le résultat des élections nationales et européennes serait de plus en plus déterminé par la façon dont les hommes politiques traitent de l'immigration, du contrôle des frontières, de l'anti-terrorisme et de l'accès à la justice et aux droits par les citoyens et les migrants »¹⁸⁴⁵. Dans ce sens, les professionnels de la politique devraient apporter des réponses à leurs gouvernés. L'une d'entre elles est le recours à l'échelon européen au fil des années 2000, comme en témoigne l'expansion générale des matières JAI¹⁸⁴⁶. Cette dynamique est accélérée durant des conjonctures pensées comme critiques, comme l'ont démontré plusieurs recherches sur les enjeux de sécurité intérieure. Ce secteur d'action publique, cristallisant le sentiment de vulnérabilité des citoyens européens, est pensé comme sensible aux

nationaux ; ou encore l'initiative en vue de l'adoption d'une décision du Conseil concernant l'introduction de nouvelles fonctions du SIS, en particulier dans la lutte contre le terrorisme, JO C 160 du 3 juillet 2002, p. 7-11, qui stipule l'accès d'Europol au SIS.

¹⁸⁴² P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit.

¹⁸⁴³ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; L. Mucchielli, *Violences et insécurité*, op. cit. ; L. Mucchielli et P. Robert (eds.), *Crime et sécurité*, op. cit. ; J. de Maillard, « Les politiques de sécurité », art. cit., p. 57.

¹⁸⁴⁴ J. de Maillard, « Les politiques de sécurité », art. cit., p. 57.

¹⁸⁴⁵ F. Trauner et A. Ripoll Servent, « Justice and Home Affairs Research », art. cit., p. 3.

¹⁸⁴⁶ J. de Maillard et A. Smith, « Introduction », art. cit.

événements exogènes dont les effets sont visibles sur un très court terme. Dans ce contexte, les citoyens, en quête de protection et d'ordre, se tourneraient vers leurs gouvernants pour qu'ils apportent des réponses¹⁸⁴⁷. Cette littérature peut en outre être articulée avec les travaux sur l'autonomie des agences. Ceux-ci tendent à s'appuyer sur les chercheurs de l'action publique qui ont démontré comment l'ouverture perçue de conjonctures critiques peut amener à des changements des organisations et des politiques publiques¹⁸⁴⁸. Dans ce sens, un certain nombre de travaux spécifiques aux agences ont mis en lumière l'importance des leaders pour exploiter ces temporalités¹⁸⁴⁹ et s'assurer qu'elles ne remettent pas en cause la réputation de l'agence, confrontée à une forte pression pour démontrer ses capacités¹⁸⁵⁰. Nous visons dès lors dans un premier temps à comprendre comment les crises ont influencé l'autonomisation d'Europol dans la lutte contre la criminalité (§1), puis contre le terrorisme (§2). Cette distinction est liée à la spécificité de cette dernière qui intensifie les enjeux de souveraineté nationale et qui est l'objet d'une très faible adaptation normative, institutionnelle et stratégique des services nationaux compétents¹⁸⁵¹.

A.2. §1. Une autonomisation d'Europol rythmée par les crises

Nous avons noté dans le chapitre 2 l'extension du mandat et la consolidation de l'autonomie d'Europol en réaction à certains événements exogènes appréhendés comme des crises de la sécurité intérieure. Cela a notamment été le cas de l'affaire Dutroux qui a mené à un rôle croissant de l'UDE en matière de lutte contre le trafic d'êtres humains et des transformations

¹⁸⁴⁷ A. W. Neal, « Securitization and Risk at the EU Border », art. cit. ; T. Christensen, P. Laegreid et L. H. Rykkja, « After a Terrorist Attack », art. cit. ; J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit. ; J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit. ; T. Christensen et P. Lægheid, « Reputation Management in Times of Crisis », art. cit. ; J. Dravigny, « De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire », Congrès de l'AFSP, Montpellier, 2017.

¹⁸⁴⁸ B. Palier et Y. Surel, « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques », art. cit. ; K. A. Thelen, « Comment les institutions évoluent », art. cit. ; W. Streeck et K. A. Thelen, « Introduction », art. cit.

¹⁸⁴⁹ A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis », art. cit. ; A. Boin et al., *The Politics of Crisis Management Public Leadership under Pressure*, Cambridge, UK; New York, Cambridge University Press, 2005 ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », art. cit.

¹⁸⁵⁰ P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », art. cit. ; B. Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », art. cit. ; E. Baekkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe », art. cit.

¹⁸⁵¹ Cf. entre autres B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit. ; M. Deflem, « Europol and the Policing of International Terrorism », art. cit., p. 351.

de la définition de cette forme de criminalité. Cette dynamique est restée prégnante dans les années 2000, comme en témoignent plusieurs exemples empiriques.

Premièrement, la succession d'événements très médiatisés a mené à un renforcement du rôle d'Europol en matière de lutte contre la facilitation de l'immigration clandestine. En effet, en juin 2000, des douaniers britanniques de Douvres font la découverte dans un camion provenant des Pays-Bas de 58 migrants chinois morts asphyxiés, menant à ce que, selon un ancien membre de la direction d'Europol, « d'un coup tous les États européens disent qu'il fallait combattre la traite d'êtres humains en s'interrogeant sur qui devait le faire, en disant qu'ils avaient besoin de quelqu'un pour les aider »¹⁸⁵². Cette pression politique a ensuite été entretenue par les diverses découvertes de migrants irréguliers tentant de traverser l'Europe au début des années 2000 et de la couverture médiatique de ces événements¹⁸⁵³, dans un contexte social et politique tendu¹⁸⁵⁴. Là encore, Europol a été pensé par les professionnels de la politique comme une partie de la réponse à apporter à ces phénomènes, comme en témoignent le plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite d'êtres humains proposé en 2002 ou le programme de La Haye de 2004¹⁸⁵⁵.

Deuxièmement, d'importantes violences lors des manifestations ont eu lieu en parallèle du Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001. À la suite de celles-ci, les décideurs politiques nationaux ont mis l'accent sur la nécessité de coopération entre les États membres pour permettre d'identifier et de surveiller les individus suspectés d'être des menaces pour l'ordre public¹⁸⁵⁶. L'un des éléments de la solution proposée a été d'impliquer Europol sur cette question, alors même que son mandat, selon la convention de 1995, ne prévoit pas ce domaine

¹⁸⁵² Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016. Sur ce point, Tony Blair, Premier ministre britannique a dénoncé un « trafic monstrueux » tandis que Jacques Chirac, Président de la République française, et Gerhard Schröder ont exprimé une « pensée attristée » (« 58 morts dans le camion de l'horreur, *Le Parisien*, 20 juin 2000)

¹⁸⁵³ « Les « 58 de Douvres » ont fui la Chine affamée », *Le Soir*, 21 juin 2000. C'est par exemple le cas d'un cargo qui transportait près d'un millier d'immigrés irréguliers, majoritairement des Kurdes d'Irak et de Turquie, et qui s'était échoué sur une plage du Var en février 2001 (« Un millier de Kurdes échouent sur la Côte d'Azur », *RFI*, 17 février 2001).

¹⁸⁵⁴ La multiplication des actes racistes, xénophobes, antisémites, le succès politique des partis d'extrême droite comme le Front national en France ou le *Freiheitliche Partei Österreichs* en Autriche ont renforcé encore la priorisation politique des enjeux d'immigration, menant notamment à ce que le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 soit très largement consacré à ces questions.

¹⁸⁵⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 mai 2005 « Le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice », COM (2005) 184 final, JO C 236 du 24 septembre 2005.

¹⁸⁵⁶ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, op. cit., p. 134.

d'action et qu'une telle activité semble contradictoire avec la conception du rôle de l'organisation¹⁸⁵⁷. Par conséquent, une réflexion a été initiée, menant à l'intégration dans la décision Europol de 2009 de la possibilité pour Europol d'assister les États membres par le renseignement et l'analyse durant des manifestations internationales importantes¹⁸⁵⁸.

Cette dynamique est plus généralement restituée en matière de sécurité intérieure par les policiers nationaux interrogés dans le cadre de cette thèse qui ont perçu la dimension politique de la sécurité intérieure : « Vous êtes élu ou non selon votre capacité à répondre aux événements graves qui touchent la sécurité des gens et la gestion de la sécurité est devenue un outil politique de premier niveau pour faire de la politique »¹⁸⁵⁹. Les discussions avec ce même policier l'ont ainsi amené à mettre en lumière le poids des crises dans les évolutions de la sécurité intérieure : « C'est l'exercice du terrain qui fait germer la nécessité puis les idées sont reprises par les politiques, elles sont élaborées, mastiquées, deviennent un produit fini et qui sont en général validées par les politiques en situation de crise »¹⁸⁶⁰. Cette représentation a été confirmée par un autre policier français qui nous expliquait les processus suivants :

*On connaît ça dans le domaine de la police où les situations sont bloquées jusqu'à ce qu'il y ait une catastrophe, on nous refuse tout jusqu'à ce jour-là ou on obtient un petit truc, donc tant qu'il n'y a pas de catastrophe on ne fait rien, on n'obtient rien [...] Même au niveau national on le voit, il ne se passe rien jusqu'au jour où vous avez une histoire terrible avec un violeur multi récidiviste et là les problèmes qui sont posés depuis 20 ans apparaissent au grand jour et sans ce cas malheureux qui fera la une des journaux il ne se passera rien, alors qu'on le sait, que ce sont des problèmes déjà pratiqués, qu'on aurait pu résoudre de façon posée et calme*¹⁸⁶¹.

Un lien de causalité très fort entre des événements exogènes et l'autonomisation d'Europol a dès lors été mis en lumière par les policiers des États membres, participant à la coopération européenne et percevant une forme de « réflexe politique »¹⁸⁶² :

Il y a un élément purement politique qui est que face à tel phénomène (migrants, terrorisme, cyber etc.) qui est le même pour les Allemands, les Belges etc., vous voyez qu'il faut y répondre, dans l'opinion publique il faut y apporter une réponse, le politique doit répondre et on charge donc Europol de le faire et cela permet de

¹⁸⁵⁷ A. De Moor et G. Vermeulen, « Europol, quoi de neuf ? », art. cit., p. 167.

¹⁸⁵⁸ *Ibid.*, p. 166-168.

¹⁸⁵⁹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁸⁶⁰ *Ibid.*

¹⁸⁶¹ Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

¹⁸⁶² Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

*répondre à tous les citoyens en même temps, le politique ne peut pas apporter une réponse seul car c'est une question transnationale*¹⁸⁶³.

Cette dynamique a également été soulignée par les membres de l'agence : « Ce sont surtout les crises qui ont influencé et qui vont continuer d'influencer ces évolutions, elles ont participé à la croissance d'Europol »¹⁸⁶⁴. Une forme de légitimation de l'expansion d'Europol est perceptible dans le discours de ces acteurs qui mettent en lumière l'évidence de renforcer les prérogatives de l'agence et le poids des professionnels de la politique dans ce processus : « Cela fait sens si au niveau national les ressources sont renforcées, les changements légaux sont renforcés alors vous devez faire de même au niveau européen car cela complète le niveau national »¹⁸⁶⁵. De même, un autre membre d'Europol a tenu les propos suivants :

*Le mandat est toujours élargi parce que nous sommes vus comme une solution pratique pour les problèmes. Un moteur est donc l'attente politique qu'Europol devrait faire plus, que nous nous débrouillons bien avec ce que nous avons, mais que nous pouvons faire plus, donc ils nous donnent plus de choses à faire [...] On nous dit qu'Europol fonctionne parce que nous sommes dans un espace qui doit être rempli, les États membres et les citoyens ont besoin d'être rassurés sur le fait qu'ils sont en sécurité, que les gens font quelque chose*¹⁸⁶⁶.

Ces extraits d'entretien tendent à être confirmés par la littérature existante sur les enjeux de sécurité intérieure et les crises. Dans ces temporalités, les citoyens disposeraient d'attentes élevées quant à l'action des décideurs politiques nationaux, sommés de répondre très rapidement dans un moment d'incertitude importante¹⁸⁶⁷. Dans ce sens, J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith écrivent que « le politique intervient dans ce processus en réaction à des événements ou à des crises, sur des sujets qu'il ne suivait pourtant pas auparavant. Cette intervention est guidée le plus souvent par des motifs communicationnels, il s'agit ici de montrer que le politique est mobilisé face à une crise »¹⁸⁶⁸.

¹⁸⁶³ Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

¹⁸⁶⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁸⁶⁵ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

¹⁸⁶⁶ Entretien avec un membre du cabinet de direction d'Europol, juillet 2017.

¹⁸⁶⁷ A. W. Neal, « Securitization and Risk at the EU Border », art. cit. ; J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit. ; A. Masters et P. 't Hart, « Prime Ministerial Rhetoric and Recession Politics: Meaning Making in Economic Crisis Management », *Public Administration*, 2012, 90, 3, p. 759-780 ; J. Dravigny, « De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire », Congrès de l'AFSP, Montpellier, 2017.

¹⁸⁶⁸ J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit., p. 411.

Ces propos traduisent notre idée d'usages stratégiques de l'Europe et correspondent aux processus de *credit claiming* et de *blame shifting*, l'une des stratégies du *blame avoidance*¹⁸⁶⁹. En effet, confrontés à des problèmes sécuritaires, les professionnels de la politique tendraient à projeter au niveau européen des difficultés domestiques, mais pour des raisons différentes. Dans les cas de *credit claiming*, cette dynamique entre en résonance avec la vision de plus en plus transfrontalière de la criminalité des citoyens européens qui conçoivent la nécessité d'une solution de même échelon¹⁸⁷⁰. La diffusion d'un tel cadre cognitif peut être pensée comme liée aux craintes suscitées par la mondialisation et l'ouverture des frontières. Cette représentation est accentuée par l'adoption du prisme de la crise transfrontalière par les professionnels de la politique. Ces derniers insistent sur le caractère exceptionnel et exogène des événements. Ceux-ci seraient hors de leur contrôle car liés à des éléments extérieurs et dépassant les frontières nationales. Ils nécessiteraient de ce fait des sacrifices en termes de libertés fondamentales¹⁸⁷¹. En propulsant au niveau européen la menace et les solutions, une partie des décideurs politiques en quête de ressources électorales cherche à élaborer des politiques publiques efficaces dont ils pourraient revendiquer un mérite collectif¹⁸⁷². Cette recherche de ressources politiques serait observable de la part de ces acteurs hors des conjonctures critiques, conformément au fonctionnement de la vie politique, mais elle serait renforcée dans ces temporalités. Les crises suscitent une forte incertitude quant aux réponses apportées, menant les acteurs politiques valorisant

¹⁸⁶⁹ R. K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art. cit.

¹⁸⁷⁰ Si l'exactitude des statistiques et des données des Eurobaromètres peut être remise en cause (e.g. S. De Cheveigné, « Quand l'Europe mesure les représentations de la science : une analyse critique des Eurobaromètres », colloque « Sciences, médias et sociétés », ENS-LSH Lyon, 2004 ; P. Aldrin, « L'Union européenne face à l'opinion : construction et usages politiques de l'opinion comme problème communautaire », *Savoir/Agir*, 2009, 7, 1), nous pensons que ces sondages ont le mérite de faire apparaître de grandes tendances de l'opinion publique. Plusieurs indicateurs quantitatifs confirment ces observations puisque depuis 2000, la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de drogues est considérée comme devant être l'une des priorités de l'UE par plus de 80% des citoyens européens (rapport 55 de l'Eurobaromètre, octobre 2001, p. 43). Ces chiffres ont été confirmés par plusieurs Eurobaromètres à l'instar de l'Eurobaromètre spécial 245 « Opinions sur la criminalité organisée et transfrontalière et la corruption », mars 2006, p. 7-8. De même, en 2005 déjà, plus de 7 Européens sur 10 considèrent que l'action conjointe en matière JAI au niveau de l'UE serait plus efficace que les actions individuelles des États membres, en particulier dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et par le biais de l'échange d'informations (Eurobaromètre spécial 290 « The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas », juin 2008, p. 3-21). Il importe toutefois de souligner les variations nationales soulignées par cet Eurobaromètre puisque les Belges et les Néerlandais se sont révélés très majoritairement favorables à l'action européenne (9 sur 10) alors qu'à l'opposé du spectre se trouvent notamment les Irlandais (6 sur 10).

¹⁸⁷¹ M. J. Edelman, *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*, New York, Academic Press, 1977, p. 44.

¹⁸⁷² S. B. Hobolt et J. R. Tilley, *Blaming Europe?: Responsibility without Accountability in the European Union*, *op. cit.*, p.103-113.

l'expertise technique transnationale d'Europol à lui accorder des prérogatives d'action supplémentaires ou à lui demander des idées pour sortir de la crise. Les leaders de l'agence tendent dès lors à conforter la vision transfrontalière des problèmes et des solutions, ce qui favorise l'autonomisation d'Europol. Une telle dynamique a notamment été perceptible à la suite de l'affaire Dutroux¹⁸⁷³ selon un membre du secrétariat général du Conseil : « Je ne conclurais pas qu'on a uniquement adapté le mandat d'Europol pour faire plaisir à la Belgique, que la Belgique l'ait utilisé pour de la communication politique, ça oui »¹⁸⁷⁴.

Si ces orientations peuvent être compatibles avec des stratégies d'évitement du blâme, ces dernières sont nettement plus marquées de la part des professionnels de la politique cherchant à se préserver de toute critique quant à l'inefficacité de leur action. Ces usages stratégiques de l'Europe pourraient être davantage déconnectés des représentations des *outputs* d'Europol. D'une part, il devient difficile pour les professionnels de la politique de résister aux initiatives des autres États membres dans ce cadre de forte pression de l'opinion publique en attente de solution. D'autre part, ces professionnels de la politique peuvent eux-mêmes initier cet usage stratégique, en particulier si la crise a directement lieu sur leur territoire ou si elle concerne l'une des priorités domestiques. Cette dynamique est davantage notable dans le cas du terrorisme.

A.2. §2. *La lutte contre le terrorisme, objet de multiples usages*

Les usages stratégiques de l'Europe se manifestent clairement dans la lutte contre le terrorisme au cœur des agendas politiques et dont les conséquences sont généralement plus immédiatement traduites en nombre de victimes et de dégâts matériels. Les attaques terroristes sont ainsi clairement identifiées comme un « *focusing event* » favorisant la mise sur agenda d'un problème et l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique¹⁸⁷⁵. Le terrorisme est en effet spécifiquement sujet au prisme de la crise en raison de la soudaineté des attentats, cristallisant les craintes des citoyens européens et très couverts médiatiquement. Ces attaques constituent dans ce sens des « vagues successives de choc »¹⁸⁷⁶, remettant en cause l'état idéal de sécurité

¹⁸⁷³ J. Monar, « The Dynamics of Justice and Home Affairs », art. cit.

¹⁸⁷⁴ Entretien avec un membre du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

¹⁸⁷⁵ T. A. Birkland, *After Disaster, op. cit.* ; T. A. Birkland, « « The World Changed Today »: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks », *Review of Policy Research*, 2004, 21, 2, p. 179-200.

¹⁸⁷⁶ R. Coolsaet, « EU Counterterrorism Strategy », art. cit., p. 860.

et représentant un symbole fort qui agit comme le signal que d'autres événements pourraient arriver tout en s'ajoutant à des manifestations passées¹⁸⁷⁷.

Ainsi, à la suite des attaques du 11 septembre 2001 aux États-Unis, du 11 mars 2004 à Madrid et du 7 juillet 2005 à Londres, des Conseils européens extraordinaires ont été organisés dont les déclarations finales s'inscrivent dans des registres clairement émotionnels et normatifs¹⁸⁷⁸. Ces réunions des chefs d'État et de gouvernement ont également fixé à chaque fois des grands principes d'action. L'une des priorités répétées à chacune de ces occasions a été le renforcement de la coopération policière et judiciaire européenne et notamment l'« engagement de placer Europol au centre du programme anti-terroriste de l'UE »¹⁸⁷⁹. Dans ce sens, dès 2001, les chefs d'État et de gouvernement ont décrété que « les États membres partageront avec Europol, sans délai et de façon systématique, toute donnée utile en matière de terrorisme » et cette pression politique a été réitérée à la suite des attentats de Madrid et de Londres¹⁸⁸⁰. Ces orientations établissent de la sorte la nature transfrontalière du problème du terrorisme¹⁸⁸¹ et des solutions à y apporter, comme en atteste la déclaration sur le terrorisme de 2004 : « La menace du terrorisme nous touche tous. Quand un attentat terroriste est perpétré contre un pays, c'est la communauté internationale tout entière qui est frappée. [...] Le terrorisme ne sera vaincu que par la solidarité et l'action collective »¹⁸⁸². Pour autant, ces représentations de la menace et de la réponse n'ont rien d'évident. En témoignent les luttes évoquées dans la première partie de cette thèse quant à la compétence d'Europol dans ce domaine, perçu comme une matière au cœur de la souveraineté nationale. Alors, nous postulons que la très forte incertitude lors de ces

¹⁸⁷⁷ J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.*, p. 99-116.

¹⁸⁷⁸ Le Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001 évoque « une attaque contre nos sociétés ouvertes, démocratiques, tolérantes et multiculturelles. Ils interpellent la conscience de chaque être humain » (conclusions et plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001). Le Conseil européen extraordinaire des 25 et 26 mars 2004 considère que « ces attentats barbares et lâches nous ont rappelé de manière terrible la menace que le terrorisme fait peser sur notre société. Les actes terroristes sont des attaques contre les valeurs sur lesquelles est fondée l'Union » (session extraordinaire du Conseil JAI du 19 mars 2004, document 7555/04). Enfin, celui du 13 juillet 2005 évoque de nouveau les affronts faits aux valeurs universelles de l'UE, aux institutions et sociétés démocratiques et ouvertes, aux libertés individuelles et à l'État de droit (communiqué de presse sur la session extraordinaire du Conseil JAI du 13 juillet 2005, document 11116/05).

¹⁸⁷⁹ Statewatch post 11.9.01 analyses No 1, « The Conclusions. of the Special Justice and Home Affairs Council on 20 September 2001 and their Implications for Civil Liberties ».

¹⁸⁸⁰ Dans ce sens, le Conseil européen de 2004 demande la transmission à Europol de « tous les renseignements utiles en matière criminelle, dès qu'ils sont disponibles » et celui de 2005 exige d'« intensifier l'échange d'informations policière et judiciaires, en particulier via Europol (et sa TFCT) et Eurojust ».

¹⁸⁸¹ J. Argomaniz, O. Bureš et C. Kaunert, « A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence », *art. cit.*, p. 197.

¹⁸⁸² Déclaration sur la lutte contre le terrorisme du 25 mars 2004, p. 1.

temporalités critiques tend à ouvrir la configuration du processus décisionnel à des acteurs, grandement favorables à la hausse des capacités opérationnelles d'Europol.

Si les attaques du 11 septembre 2001 ne sont pas commises sur le territoire européen, mais sur celui de l'allié américain de l'UE, une très forte confusion parmi les professionnels de la politique a tout de même été perceptible. Celle-ci est liée à la nature inédite de cette attaque terroriste de masse par les terroristes djihadistes, qui catalyse l'attention limitée de ces acteurs¹⁸⁸³. Ces derniers ont par conséquent sollicité des sources d'expertise technique transnationale, à même de saisir l'ensemble du problème et des solutions, dont fait partie Europol¹⁸⁸⁴. Dans ce cadre, les leaders de l'agence peuvent être pensés comme des entrepreneurs politiques ayant saisi ces fenêtres d'opportunité ouvertes par ces « *focusing events* » pour renforcer l'autonomie opérationnelle de l'agence¹⁸⁸⁵. Les leaders n'ont pas tant dû démontrer l'existence d'un problème que pleinement convaincre de l'association entre un problème transfrontalier couplé à une solution transfrontalière. À cet égard, ils ont pu bénéficier de l'association discursive préalablement réalisée par les enceintes de coopération policière consacrées à l'antiterrorisme et par la réalisation d'attaques terroristes dans d'autres parties du monde, cristallisant des angoisses sur de telles attaques. Dans ce contexte renouvelé, les leaders d'Europol ont pu faire adopter certaines de leurs solutions déjà proposées, mais qui n'avaient pas été écoutées. C'est le cas notamment du renforcement de la coopération avec les États-Unis ou de la pression politique à exercer sur les policiers nationaux pour qu'ils transmettent leurs données¹⁸⁸⁶.

De plus, dès 2001, la Commission européenne a joué un rôle important dans l'élaboration des solutions. Les leaders d'Europol ont à ce titre souligné les demandes d'expertise et de solutions d'action publique de la part de cette institution, comme l'illustre un ancien directeur de l'agence : « La Commission européenne avait seulement un droit de proposer et c'était toujours très positif, je me souviens que l'on m'avait dit « Monsieur, vous devez développer quelque chose après le 11 septembre, s'il-vous-plaît présentez-nous quelque chose, nous voulons qu'Europol soit de plus en plus fort » »¹⁸⁸⁷. Si ce discours, à l'instar des extraits d'entretien précé-

¹⁸⁸³ F. R. Baumgartner et B. D. Jones (eds.), *Policy Dynamics*, *op. cit.* ; B. D. Jones et F. R. Baumgartner, *The Politics of Attention*, *op. cit.*

¹⁸⁸⁴ Une dynamique similaire est visible dans le cas de Frontex cf. J. Pollak et P. Slominski, « Experimentalist but not Accountable Governance? », *art. cit.*

¹⁸⁸⁵ J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.*

¹⁸⁸⁶ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, *op. cit.*, p. 149.

¹⁸⁸⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, mai 2017.

dents, révèle une forme de légitimation des leaders d'Europol pour éclipser leur propre entrepreneuriat, force est de constater le rôle d'entrepreneur politique supranational joué par la Commission dans ce contexte¹⁸⁸⁸. La Commission, moteur de l'intégration européenne¹⁸⁸⁹, a agi afin de faire accepter comme norme légitime l'action européenne proposée, puis a socialisé les décideurs à cette norme afin qu'elle devienne dominante et qu'elle ne soit plus remise en cause¹⁸⁹⁰. Ici, la Commission a surtout mis en lumière les fossés géographiques et juridictionnels entre les États membres pour proposer des réponses politiques, faire adopter des propositions déjà en cours de préparation¹⁸⁹¹ ou traduire les orientations politiques nationales¹⁸⁹². Dans ce sens et à partir des informations transmises par Europol, un couplage de leur entrepreneuriat politique respectif a été visible. La Commission a grandement cherché à renforcer l'autonomie opérationnelle de l'agence. Elle a mis en exergue l'urgence et insisté pour que les autorités compétentes y compris les services de renseignement, transmettent davantage d'informations à Europol. Elle a également demandé à ce que soit confié à ce dernier des capacités d'enquête et ressources supplémentaires¹⁸⁹³. À cet égard, le commissaire en charge, António Vitorino a notamment déclaré devant le Parlement européen en 2001: « L'UE devrait prendre un certain

¹⁸⁸⁸ C. Kaunert, « « Without the Power of Purse or Sword »: The European Arrest Warrant and the Role of the Commission », *Journal of European Integration*, 2007, 29, 4, p. 387-404 ; C. Kaunert, *European Internal Security: Towards Supranational Governance in the Area of Freedom, Security and Justice*, Manchester ; New York, Manchester University Press ; Palgrave Macmillan, 2010.

¹⁸⁸⁹ N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs: Pushing Hard to be a Motor of Integration » dans A. Ripoll Servent et F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 409-421.

¹⁸⁹⁰ C. Kaunert, *European Internal Security*, *op. cit.*, p. 4-40.

¹⁸⁹¹ C'est en particulier le cas du mandat d'arrêt européen (C. Kaunert, *European Internal Security*, *op. cit.*, p. 74 ; C. Kaunert, « « Without the Power of Purse or Sword » », art. cit. ; R. Lewis et D. Spence, « The Commission's Role in Freedom, Security and Justice » dans J. Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles ; New York, Peter Lang, 2010, p. 92-94 ; A. Mégie, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen*, *op. cit.*

¹⁸⁹² Pour faciliter la coopération entre policiers nationaux, le Conseil européen a proposé notamment la mise en place d'un principe de disponibilité de l'information, soit la possibilité pour policier d'un État membre qui a besoin d'une information pour une enquête de pouvoir obtenir cette information de l'autre État membre concerné qui doit rendre disponible cette information. Ce principe de disponibilité a été repris par le Conseil européen de La Haye et a été l'objet d'une proposition de la Commission (proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'échange d'informations en vertu du principe de disponibilité (COM (2005) 490 final du 12 octobre 2005)).

¹⁸⁹³ Voir notamment : COM (2004) 376 final du 18 mai 2004 ; COM (2004) 429 final du 16 juin 2004 ; COM (2004) 701 final du 20 octobre 2004 ; COM (2004) 698 final du 20 octobre 2004 ; COM (2004) 702 final du 20 octobre 2004. La Commission a en outre établi que « les informations nécessaires à la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité devraient pouvoir franchir sans entraves les frontières intérieures de l'UE. Le traitement des informations utiles par les autorités compétentes à travers l'UE appuiera les efforts déployés au niveau national et au niveau de l'Union afin de renforcer les capacités de l'ensemble de l'UE de prévenir et de combattre le terrorisme et les formes graves de criminalité », COM (2006) 0331 final du 28 juin 2006 (« Mise en œuvre du programme de La Haye : la voie à suivre »). Dans ce sens, elle n'a pas hésité à mettre en avant les progrès encore insuffisants dans la lutte contre le terrorisme, par exemple, dans sa proposition de décision du Conseil

nombre de mesures internes, notamment pour assurer qu'Europol devienne un instrument opérationnel dans la lutte contre les diverses formes de crime dont le terrorisme [...] Nous avons besoin d'un engagement fort des États membres pour établir une coopération réelle et effective entre leurs services de renseignement [...] et améliorer fortement les conditions dans lesquelles les services de police et de renseignement des États membres fournissent à Europol les informations requises pour mener leur travail »¹⁸⁹⁴.

Ces dynamiques ont été de nouveau visibles après les attaques de 2004 et de 2005 et les leaders d'Europol¹⁸⁹⁵ et la Commission européenne¹⁸⁹⁶ ont en plus pu compter sur le soutien du coordonnateur de la lutte contre le terrorisme (CTC), créé après les attentats de Madrid. Ce poste, placé sous la houlette du Haut représentant de l'UE, est confié premièrement à Gijs de Vries¹⁸⁹⁷. Ce dernier peut être pensé comme un acteur multi positionné, doté d'une expérience à la fois de représentant national et de représentant européen¹⁸⁹⁸. Il a mobilisé différentes ressources pour construire une représentation de la menace terroriste comme européenne et ainsi soutenir en réponse le développement de la lutte contre le terrorisme au niveau européen¹⁸⁹⁹. À cette fin, il n'a pas hésité à souligner les insuffisances de cette coopération conformément à sa vision de la construction européenne, contribuant également à valoriser l'autonomie opérationnelle d'Europol¹⁹⁰⁰. D'ailleurs, une intensification de cet appui a été perceptible lorsque Gilles de Kerchove a remplacé Gijs de Vries en 2007. Pouvant également être pensé comme multi

relative à la transmission d'informations résultant des activités des services de sécurité et de renseignement en ce qui concerne les infractions terroristes (COM (2005) 0695 final du 22 décembre 2005).

¹⁸⁹⁴ Débats au sein du Parlement européen du 19 septembre 2001 sur la lutte contre le terrorisme (disponibles sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010919+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN&language=EN>).

¹⁸⁹⁵ O. Bureš, « Europol's Fledgling Counterterrorism Role », art. cit. ; J. Argomaniz, O. Bureš et C. Kaunert, « A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence », art. cit. ; O. Bureš, « Intelligence Sharing and the Fight against Terrorism in the Eu », art. cit.

¹⁸⁹⁶ C. Kaunert, *European Internal Security*, op. cit.

¹⁸⁹⁷ La fonction de coordination est entendue au sens large puisqu'elle vise à la fois une coordination des travaux réalisés au sein du Conseil relatifs en matière de lutte contre le terrorisme, des travaux des différentes institutions de l'UE, de la mise en œuvre des instruments et des stratégies dédiés à cette question et des relations avec les États tiers (A. Mackenzie et al., « The European Union Counter-terrorism Coordinator and the External Dimension of the European Union Counter-terrorism Policy », *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 14, 3, p. 325-338 ; J. Monar, « EU Internal Security Governance: The Case of Counter-Terrorism », *European Security*, 2014, 23, 2, p. 195-209).

¹⁸⁹⁸ Il est un ancien ministre de l'Intérieur néerlandais, ancien président du groupe parlementaire européen des démocrates libéraux et représentant néerlandais lors de la préparation du traité constitutionnel.

¹⁸⁹⁹ Gijs de Vries a ainsi exposé cet argument : « Ma principale ambition est de me rendre superflu. Cela nécessite d'intensifier encore la coopération au sein de l'UE » (entretien avec Gijs de Vries du 01 juillet 05 disponible sur https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_21880.htm?selectedLocale=en)

¹⁹⁰⁰ R. Coolsaet, « EU Counterterrorism Strategy », art. cit., p. 860.

positionné entre les arènes nationales et européennes¹⁹⁰¹, il a su nouer des relations de coopération et d'alliance avec la Commission européenne. De la sorte, M. de Kerchove a propulsé des propositions politiques en faveur du renforcement de la coopération européenne¹⁹⁰² et de l'autonomie *de facto* d'Europol d'un point de vue opérationnel¹⁹⁰³.

Ces propositions contribuent à présenter Europol comme en capacité d'aider à la résolution des problèmes sociaux complexes posés par le terrorisme. Elles offrent en outre des solutions pouvant être reprises par les professionnels de la politique dans le contexte d'un fort désarroi et alors que la pression de l'opinion publique est très forte. L'acceptation de ces solutions européennes et de la consolidation des capacités d'action d'Europol par les professionnels de la politique nationaux entre en résonance avec les propositions de certaines délégations s'étant révélées forces de soutien de l'agence hors des conjonctures critiques. C'est le cas des décideurs belges qui ont proposé avec l'Autriche la création d'une CIA européenne, soit d'une agence européenne de renseignement¹⁹⁰⁴, ainsi que des gouvernants allemands¹⁹⁰⁵ ou espagnols¹⁹⁰⁶. Ces initiatives mettent en lumière un cumul des usages stratégiques et cognitifs de la part de ces acteurs qui sont prompts à renforcer l'autonomie d'Europol en raison de la réputation substantielle positive qu'ils lui attribuent et pour répondre aux préoccupations de leurs concitoyens.

Ce n'est pas le cas de toute la classe politique européenne puisqu'une partie a mobilisé l'Europe à des fins clairement stratégiques et non cognitives. Dans ce sens, le gouvernement britannique s'est opposé à toute compétence d'Europol en matière de lutte contre le terrorisme dans les années 1990 et a résisté au renforcement des capacités d'action d'Europol à la suite des attentats de 200¹⁹⁰⁷. Ce gouvernement ne peut donc pas être pensé comme le défenseur d'un diagnostic européen, ni de la construction européenne. Pourtant, après les attaques terroristes

¹⁹⁰¹ Ce dernier apparaît alors également comme un acteur multipositionné, ayant travaillé à la fois dans l'administration nationale belge au sein de divers ministères et disposant d'une expertise européenne comme administrateur de la Commission européenne, secrétaire adjoint de la convention en charge de préparer la charte des droits fondamentaux, directeur de la DG JAI du secrétariat général du Conseil.

¹⁹⁰² C. Kaunert, *European Internal Security*, *op. cit.*, p. 76.

¹⁹⁰³ M. de Kerchove a ainsi déclaré : « Il semble qu'Europol (et ils l'ont confirmé) ne reçoive pas d'information systématique sur les cas terroristes [...] il y a certainement une marge de manœuvre pour améliorer les choses [...] la communauté du renseignement n'est pas réellement avide de travailler avec Europol [...] les autorités compétentes fournissent de l'information à Europol. Il n'est dit nulle part que c'est uniquement la police en tant que telle » (Rapport 29 du *Select Committee on European Union of la House of Lords*, chapitre 4 « *Working methods* », disponible sur <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldseucom/183/18307.htm>).

¹⁹⁰⁴ C. Kaunert, *European Internal Security*, *op. cit.*, p. 77.

¹⁹⁰⁵ J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, *op. cit.*, p. 78.

¹⁹⁰⁶ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, *op. cit.*, p. 151.

¹⁹⁰⁷ *Ibid.*, p. 151.

commises sur son territoire en 2005, il a grandement fait usage de l'échelon européen, initiant notamment la transformation de l'analyse stratégique d'Europol ou la préparation d'une stratégie de lutte contre le terrorisme¹⁹⁰⁸. Enfin, si d'autres professionnels de la politique n'ont pas été sources d'initiative, leur usage stratégique de l'Europe a été traduit par leur absence de résistance à l'autonomisation d'Europol, trop coûteux par rapport à leur électorat et par rapport à leurs partenaires politiques, comme traduit par deux policiers nationaux : « Si ça a été présenté après 2001, quel État membres va dire « non, je ne veux pas d'un dispositif de lutte contre le terrorisme ». C'est un suicide politique, c'est être prisonnier des événements »¹⁹⁰⁹.

Ces usages stratégiques transparaissent dans la complexité et le patchwork difficilement lisible et compréhensible du dispositif européen en la matière. De ce fait, la politique antiterroriste européenne a été perçue par les commentateurs extérieurs comme incrémentale et fragmentaire, une sorte de « marketing politique »¹⁹¹⁰. Le résultat serait que le programme européen serait une coquille vide de sens qui ferait que l'UE apparaît au mieux comme un « tigre de papier »¹⁹¹¹. Cette forte politisation renforcerait le décalage entre les arènes politiques et techniques qui s'éloignent des orientations des premières lorsqu'elles doivent traduire les impulsions politiques, pensées comme « déconnectées »¹⁹¹² des pratiques et de l'état des négociations européennes¹⁹¹³.

¹⁹⁰⁸ R. Coolsaet, « EU Counterterrorism Strategy », art. cit., p. 860.

¹⁹⁰⁹ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁹¹⁰ J. Argomaniz, « The European Union Post-9/11 Counter-Terror Policy Response: An Overview », Research Paper 140, Research Institute for European and American Studies, Athènes, 2010.

¹⁹¹¹ O. Bureš, *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, Farnham ; Burlington, Ashgate, 2011 ; J. Argomaniz, *The European Union Post 9/11 Counter-Terror Policy Response*, op. cit., p. 16.

¹⁹¹² J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit., p. 411. Voir aussi sur ce point J. Pollak et p. Slominski, « Experimentalist but not Accountable Governance? », art. cit.

¹⁹¹³ Par exemple, le plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001 exige que : « Les États membres partageront avec Europol, sans délai et de façon systématique, toute donnée utile en matière de terrorisme ». Cette formulation a été déjà quelque peu diminuée dans la décision 2003/48/JAI du Conseil du 19 décembre 2002 relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC, p. 68-70. Cette décision établit ainsi que : « Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour veiller à ce que au moins les informations ci-après recueillies par le service spécialisé soient transmises à Europol par l'intermédiaire de l'unité nationale de cet État membre, conformément au droit national et dans la mesure où les dispositions de la convention Europol le permettent, afin qu'elles soient traitées conformément à l'article 10 de ladite convention, et notamment son paragraphe 6 : a) les données permettant d'identifier la personne, le groupe ou l'entité ; b) les activités qui font l'objet de l'enquête, ainsi que leurs circonstances spécifiques ; c) les liens avec d'autres affaires connexes en rapport avec des infractions terroristes ; d) l'utilisation de technologies de communication ; e) la menace que représente la détention éventuelle d'armes de destruction massive ». De même, le Conseil européen des 25 et 26 mars 2004 établit que doivent être transmis à Europol « tous les renseignements utiles en matière criminelle, dès qu'ils sont disponibles ». Pourtant, la décision-cadre du Conseil 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005

La mise en œuvre des idées politiques a ainsi mené à un décalage par rapport aux objectifs fixés si nous observons l'utilisation par les autorités compétentes des outils et services proposés, en particulier par Europol comme démontré dans le chapitre 4. Les services nationaux compétents sont réticents à l'utilisation de l'agence dans la lutte contre le terrorisme, en dépit de la pression politique exercée par les institutions européennes et les décideurs nationaux ayant un usage cognitif de l'Europe. En revanche, cette contrainte sur les services domestiques nous paraît moins forte de la part des professionnels de la politique des États membres, renforçant l'échelon européen dans une perspective de *blame avoidance*. Ces acteurs se limiteraient à un activisme politique temporaire « erratique »¹⁹¹⁴, prenant la forme d'une communication politique. D'ailleurs, la convergence des décideurs politiques demeure limitée et ponctuelle. En témoignent les divergences entre les délégations nationales, par exemple l'opposition britannique évoquée *supra* en 2001, et entre les États membres et les institutions européennes une fois le *focusing event* terminé et la pression politique retombée¹⁹¹⁵. Dès lors, déjà résistantes aux pressions des professionnels de la politique sur leurs pratiques de coopération, les autorités compétentes ont pu se braquer encore davantage face à l'autonomisation opérationnelle d'Europol. En effet, ces initiatives politiques renforcent la vision de l'agence par ces acteurs d'une construction politique, détachée des besoins opérationnels. Indirectement, elles tendent à consolider le cercle vicieux existant d'un manque d'informations entravant toute possibilité pour les membres de l'agence de démontrer leur plus-value opérationnelle¹⁹¹⁶. Par conséquent, le renforcement de l'autonomie déployé par les professionnels de la politique ne conduit pas à son institutionnalisation et mène *in fine* à un possible affaiblissement de l'autonomie *de facto* d'Eu-

relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes (JO L 253 du 29 septembre 2005, p. 22–24) reprend la même formulation que la décision 2003/48/JAI quant à ces données. Elle identifie ainsi avec précision certaines données qui sont certes essentielles, mais ne stipule pas un échange généralisé.

¹⁹¹⁴ J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit., p. 406.

¹⁹¹⁵ D'une part, le Conseil a rejeté certaines propositions de la Commission européenne, notamment celle de créer un centre de coordination des opérations antiterroristes au sein d'Europol (J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, *op. cit.*, p. 153). D'autre part, le Parlement européen s'est montré très critique de l'accord conclu entre Europol et les États-Unis dont il a été exclu (S. Peers, « The Exchange of Personal Data between Europol and the United States », *Statewatch analysis* 15, 2011). <http://www.statewatch.org/analyses/no-15-analy.pdf>.

¹⁹¹⁶ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 857 ; S. Rozée, C. Kaunert et S. Léonard, « Is Europol a Comprehensive Policing Actor? », art. cit., p. 379.

ropol auprès des policiers nationaux. Cette résistance indique une limitation à la sphère politique de la « politique du dernier outrage »¹⁹¹⁷, elle-même objet d'une européanisation variée aux conséquences distinctes.

B. Un environnement politique d'Europol pluriel

Au fil de la sous-section précédente, nous avons souligné la multiplicité des représentations et orientations de la part des professionnels de la politique nationaux à l'égard d'Europol. Celle-ci se superpose imparfaitement à l'européanisation des polices des États membres qui dépend d'usages de l'Europe en partie distincts. Ces éléments nous amènent d'ores et déjà à grandement nuancer le modèle P-A et ses adaptations « multi-principaux »¹⁹¹⁸. Un registre supplémentaire de critique est lié à l'approche très restreinte de ce modèle qui ne s'intéresse qu'aux acteurs disposant de moyens d'action formels et d'une autorité politique suffisante sur l'agence¹⁹¹⁹. Pourtant, la très forte saillance des enjeux de la sécurité intérieure nous amène à supposer que les membres de la Commission et du Parlement européen ne demeurent pas passifs dans ce secteur d'action publique, à la fois concernant les enjeux de l'autonomie opérationnelle et organisationnelle d'Europol.

D'une part, bien qu'elle partage cette prérogative, la Commission européenne est source d'initiatives communautaires, devant répondre aux secteurs d'action publique prioritaires des professionnels de la politique nationaux afin de promouvoir la construction européenne. Pour autant, cette institution dispose de pouvoirs formels limités. Or, nos résultats précédents sur la lutte contre le terrorisme nous conduisent à nous demander plus largement comment les membres de la Commission ont cherché à affirmer leurs représentations sociales. L'une des ressources possibles à la lumière de nos observations sur le terrorisme serait que les leaders d'Europol ont pu contribuer à ce processus à même de renforcer l'autonomie de l'agence. En effet, en raison de son soutien fort à l'autonomie opérationnelle d'Europol observé *supra*, nous supposons que les membres de cette institution évaluent très positivement les *outputs* de

¹⁹¹⁷ J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, *op. cit.*, p. 39.

¹⁹¹⁸ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », art. cit. ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

¹⁹¹⁹ F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

l'agence. Ces questions peuvent en plus être pensées en lien avec les aspirations supranationales généralement imputées à la Commission qui mèneraient à la quête de consolidation de ses capacités d'action et de celles du Parlement européen¹⁹²⁰ (1).

D'autre part, les députés européens sont élus et doivent tenir compte des préoccupations des citoyens des États membres, tout en défendant leurs droits et libertés fondamentaux¹⁹²¹. Cette tension articule des facettes distinctes de la réputation d'Europol entre ses *outputs* en termes d'activités opérationnelles et ses *inputs* du point de vue éthique et procédural¹⁹²². Dans cette configuration, les leaders d'Europol doivent naviguer entre ces enjeux potentiellement opposés. Le dosage entre ces dimensions nous semble à même de varier selon les partis politiques et pourrait être sujet à débats, comme nous l'avons noté dans les années 1990. Ayant des pouvoirs encore plus restreints que la Commission, cette division des eurodéputés pourrait affaiblir leur capacité à affirmer leur représentation sur l'autonomie réelle d'Europol (2).

B. 1. La Commission, moteur de l'intégration d'un domaine régalien

La Commission est pensée par une grande partie de la littérature existante comme favorisant l'intégration européenne en défendant des velléités supranationales, conformément à son mandat de protection de l'intérêt général de l'UE et de gardienne des traités¹⁹²³. À ce titre, nous supposons qu'elle a soutenu l'autonomie d'Europol du point de vue opérationnel en tant qu'agence de coopération européenne. En tenant compte également des travaux *supra*, nous pensons que la Commission a défendu un contrôle moins intergouvernemental d'Europol et un rôle renforcé des institutions supranationales. Toutefois, le manque de structuration et de ressources de la Commission européenne dans ce secteur d'action publique au fil des années 1990

¹⁹²⁰ N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », art. cit.

¹⁹²¹ A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs: Becoming More Realistic at the Expense of Human Rights » dans A. Ripoll Servent et F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 385-395.

¹⁹²² G. Majone, « The New European Agencies », art. cit. ; D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

¹⁹²³ N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », art. cit. ; M. A. Pollack, « The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union » dans W. Sandholtz et A. Stone Sweet (eds.), *European integration and supranational governance*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 1998, p. 219 ; E. B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Californie, Stanford University Press, 1964 ; E. Uçarer, E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs », *European Integration Online Papers*, 2001, 5, 5 ; M. Den Boer, « Police Cooperation, a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions » dans F. Trauner et A. Ripoll Servent (eds.), *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter*, Abingdon ; New York, Routledge, 2015, p. 125..

pourrait avoir entravé toute possibilité d'influence de cette institution sur le processus décisionnel (§1). Un changement est notable à partir de la fin des années 1990. La Commission n'est plus tellement un acteur marginalisé, mais elle cherche à affirmer ses propres représentations quant à la nature opérationnelle et organisationnelle de l'autonomie d'Europol (§2).

B.1. §1. La marginalisation initiale de la Commission européenne

Jusqu'au début des années 1990, la Commission est exclue des enjeux de coopération policière puisque les premières structures européennes des années 1970 et 1980 demeurent informelles et intergouvernementales. Par conséquent, dans le meilleur des cas, à l'instar de Trevi, la Commission est observatrice de ce secteur d'action publique en voie de constitution, menant au constat suivant en 1992 de la part de Jacques Delors, président de la Commission : « La Commission n'est pas compétente pour formuler des propositions législatives pour la mise en place d'une coordination policière dans le cadre de la lutte contre la criminalité transfrontalière »¹⁹²⁴. Cette marginalisation est conservée par le traité de Maastricht qui exclut la Commission de la majorité des mécanismes du troisième pilier. Ce texte démontre l'échec de cette dernière à imposer son cadre cognitif et normatif face aux délégations nationales défendant une continuité intergouvernementale¹⁹²⁵. La convention de 1995 atteste également de cette exclusion de la Commission, Europol étant conçu comme une organisation intergouvernementale parallèle au cadre communautaire. La Commission reste alors cantonnée à un rôle d'observateur au sein du conseil d'administration et n'est au mieux qu'un « partenaire toléré »¹⁹²⁶.

Les maigres capacités d'action attribuées à cette institution peinent à être exploitées par ses membres en raison de problématiques organisationnelles internes. Tandis que la coopération JAI forme le troisième pilier de la Communauté européenne, aucune direction générale à proprement parler n'est initialement créée au sein de la Commission. À la place, une *Task Force* est mise sur pied dans le secrétariat de l'institution. Elle est placée sous la responsabilité d'une commissaire suédoise, Anita Gradin, et est dirigée par un Britannique, Adrian Fortescue. Cette *Task Force* succède à l'unité chargée de la coopération policière et judiciaire, également rattachée au secrétariat de la Commission et composée de trois personnes, dont M. Fortescue, en

¹⁹²⁴ Réponse donnée par M. Delors au nom de la Commission, 4 décembre 1992, document QXW1313/92FR.

¹⁹²⁵ E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », art. cit., p. 2.

¹⁹²⁶ W. de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure*, op.cit., p. 49.

poste dès 1989. Si celui-ci a initialement un profil diplomatique lié à ses différentes expériences au sein de la Commission, sa mutation au sein de cette unité lui permet d'acquérir progressivement des connaissances sectorielles ainsi qu'une forme de légitimité, comme confirmé par un membre du secrétariat général du Conseil : « On n'a pas mis des gens dans ce domaine en se disant qu'on n'en avait rien à faire, c'étaient vraiment des pointures et cela montre que c'était considéré comme un domaine à développer en mettant des bons et eux sont parvenus à créer une capacité, à recruter des experts sous statut temporaire ou expert national détaché »¹⁹²⁷. En revanche, la légitimité d'Anita Gradin a été davantage contestée par les acteurs impliqués dans le processus décisionnel européen, à l'instar d'un membre du secrétariat général du Conseil :

La première commissaire qui était vraiment à plein temps dans le domaine n'a pas laissé une place indélébile, c'était Madame Gradin, mais la pauvre elle n'avait rien à faire, elle n'avait pas d'outil, elle était observatrice et elle n'avait pas de compétences non plus. Je me rappelle d'anecdotes, par exemple, M. Emmanuel Barbe, qui était conseiller JAI et doté d'un esprit assez vif, taquinait Madame Gradin et lui demandait « Madame la Commissaire, comment vous voyez ça ? » et la pauvre elle était perdue et elle avait toujours la même réponse « mais qu'en pensez-vous, mon cher ? »¹⁹²⁸.

En effet, la trajectoire socio-professionnelle d'Anita Gradin est éloignée des enjeux de coopération policière. De surcroît, le leadership de la commissaire a été critiqué en raison de son style relativement précautionneux, interprété comme un manque de vision politique et d'audace¹⁹²⁹. Ces difficultés ont été aggravées par son choix de recruter principalement des Suédois dans son cabinet¹⁹³⁰. En outre, les ressources humaines – une vingtaine de personnes – et financières de la *Task Force* ont été limitées, ce qui a posé des problèmes d'autant plus grands que les questions à traiter se sont révélées nombreuses. Enfin, ce personnel était composé principalement de fonctionnaires et d'experts nationaux envoyés par leur gouvernement pour une période de trois ans. Ces mandats courts ont impliqué une rotation relativement rapide des membres de cette *Task Force* et des difficultés de celle-ci à s'institutionnaliser¹⁹³¹.

À ces éléments endogènes, se superpose un conflit de juridiction avec le secrétariat général du Conseil qui dispose d'une direction JAI, créée en novembre 1993 et devenue une direc-

¹⁹²⁷ Entretien avec un membre du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

¹⁹²⁸ *Ibid.*

¹⁹²⁹ E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », art. cit., p. 7.

¹⁹³⁰ Entretien avec un membre du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

¹⁹³¹ E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », art. cit., p. 7.

tion générale spécialisée en 1995 (DG H). Cette dernière est dirigée par Charles Elsen qui dispose d'une expertise importante liée notamment à son rôle fondateur de Trevi. Au sein de cette DG, les enjeux de coopération policière et judiciaire sont sous la responsabilité de Gilles de Kerchove, évoqué *supra*. De ce fait, cette DG H occupe une place centrale en matière de coopération JAI durant les années 1990 « dans une configuration institutionnelle incertaine »¹⁹³², comme confirmé par les membres de ce secrétariat général dans le cadre de cette thèse : « C'était le secrétariat général du Conseil, la DG H qui jouait le rôle de la Commission européenne, comme Gilles de Kerchove, Hans Nilsson, c'étaient eux qui écrivaient les textes qui allaient servir de base aux négociations »¹⁹³³ et « au début du troisième pilier, ici, dans la maison c'est vrai que comme la Commission ne remplissait pas le champ, on prenait peut-être plus d'initiative »¹⁹³⁴. La DG H dispose de plusieurs ressources à cette fin, dont la confiance des gouvernements des États membres et des présidences qui se méfient moins de ses initiatives du fait de sa perception comme intermédiaire et facilitateur des négociations par rapport à celles de la Commission¹⁹³⁵. La production de la *Task Force* de la Commission au début des années 1990 se limite dès lors à des textes non contraignants fixant des objectifs larges. C'est le cas de certains plans d'action, par exemple dans la lutte contre la drogue¹⁹³⁶, ou de programmes de financement¹⁹³⁷ qui présentent de grandes orientations.

Les négociations du traité d'Amsterdam sont apparues comme une opportunité pour la Commission et certaines délégations nationales de demander le renforcement des prérogatives des institutions supranationales. En mettant en lumière le manque de progrès lié au modèle intergouvernemental de la coopération JAI, ces acteurs ont insisté sur la nécessité d'accorder à la Commission le rôle de moteur de l'intégration européenne qu'elle exerce dans les autres

¹⁹³² *Ibid.*

¹⁹³³ Entretien avec un membre du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

¹⁹³⁴ Entretien avec un membre de la DG JAI du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

¹⁹³⁵ E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? », art. cit., p. 7 ; M. Mangenot, « Jeux européens et innovation institutionnelle. Les logiques de création d'Eurojust (1996-2004) », *Cultures & conflits*, 2006, 62, p. 43-62.

¹⁹³⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999) (COM (94) 234 final du 23 juin 1994).

¹⁹³⁷ Nous pouvons citer dans ce sens certains programmes de financement de formation, tels que Oisin (action commune 97/12/JAI du 20 décembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne établissant un programme commun d'échanges, de formation et de coopération entre les services répressifs (JO L 7 du 10 janvier 1997, p. 5-8) ou Falcone (action commune du Conseil 98/245/JAI du 19 mars 1998 établissant un programme d'échanges, de formation et de coopération pour les personnes responsables de la lutte contre la criminalité organisée (JO L 99 du 31 mars 1998, p. 8-12)).

pilliers¹⁹³⁸. Si un compromis a été trouvé avec les délégations défendant la prédominance des États, la Commission a néanmoins obtenu un droit d'initiative en matière de coopération policière, bien que partagé avec les États membres. Cette spécificité restreint la capacité d'action de cette institution puisqu'elle n'est pas en mesure de menacer de retirer sa proposition pour exercer une forme de pression sur les États membres¹⁹³⁹. Si ce changement formel s'est avéré nécessaire pour qu'une mutation du rôle de la Commission soit perceptible, il n'a pas été suffisant en soi. Les transformations de la Commission au fil des années 2000 sont liées à plusieurs changements intervenus au cours de l'année 1999.

B.1. §2. L'activisme supranational croissant de la Commission européenne

En dépit de la reconnaissance de pouvoirs plus importants dans le traité d'Amsterdam, la structure de la Commission n'a pas été immédiatement adaptée. La nouvelle organisation de la Commission tient tout d'abord à la conjoncture, à la démission de la Commission Santer le 15 mars 1999 à la suite des critiques sur sa mauvaise gestion financière et administrative¹⁹⁴⁰. Dans le cadre de la nouvelle Commission Prodi, une DG JAI est créée pour remplacer la *Task Force*. En son sein, une direction est chargée spécifiquement de la sécurité intérieure et de la justice pénale. Si cette DG JAI est dirigée par M. Fortescue évoqué *supra*, elle est sous la responsabilité du commissaire António Vitorino. Ce dernier a été perçu par la littérature existante comme jouant un rôle essentiel dans le développement de la capacité d'action de la Commission dans ce secteur d'action publique¹⁹⁴¹. D'une part, la trajectoire professionnelle de M. Vitorino l'a amené à travailler sur ces questions, en tant que député européen et président du comité LIBE du Parlement européen entre 1994 et 1999. D'autre part, ses qualités personnelles ont été jugées comme déterminantes par la littérature existante sur ces questions : « Diplomate mais franc, possédant d'excellentes capacités de communication, étant au début de sa carrière et donc pos-

¹⁹³⁸ N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », art. cit.

¹⁹³⁹ M. Gautier, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, op. cit., p. 237.

¹⁹⁴⁰ R. Van Munster, *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, p. 79.

¹⁹⁴¹ C. Kaunert, « « Without the Power of Purse or Sword » », art. cit. ; H. G. Nilsson et J. Siegl, « The Council in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 73 ; J. Monar, « Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress », *Journal of European Integration*, 2006, 28, 5, p. 499 ; J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, op. cit., p. 79-80.

sédant l'ambition et le dynamisme qui manquaient visiblement à la première Commissaire »¹⁹⁴². En atteste par exemple sa quête permanente de ressources humaines et financières supplémentaires pour la DG JAI¹⁹⁴³. Les entretiens que nous avons réalisés, notamment avec des membres du secrétariat général du Conseil, tendent à confirmer ces travaux :

*Vitorino a été le meilleur commissaire JAI qu'on ait eu [...] C'était un homme vraiment dynamique, intéressé et qui était capable de participer à un débat sans avoir des dizaines de pages de notes préparées, donc lui il réagissait face à ce qu'il entendait, il ne faisait pas que des lectures, pas que des discours politiques, il savait très bien dans quel domaine il était [...] C'était quelqu'un qui était d'une dynamique et d'un engagement forts et pour tous ceux qui ont travaillé avec lui c'était un plaisir [...] C'est vraiment un Européen engagé et qui connaissait la matière, il était vraiment reconnu par tous ses pairs et on l'écoutait*¹⁹⁴⁴.

Ces transformations ont mené à une évolution du rôle de la Commission et à son positionnement renforcé au sein du processus décisionnel, notamment par rapport à la DG H du secrétariat général du Conseil¹⁹⁴⁵. Celles-ci sont d'abord visibles durant le Conseil européen de Tampere de 1999, consacré à la réalisation de l'ELSJ, décrit par la littérature existante comme une forme de tournant dans cette politique européenne¹⁹⁴⁶. En effet, les gouvernements des États membres ont accepté que la DG JAI contrôle le tableau de bord – « *scoreboard* » – de la mise en œuvre programme de Tampere¹⁹⁴⁷. Par ce biais, les gouvernements nationaux ont donc accepté de déléguer des compétences supplémentaires à la Commission au lieu de chercher à limiter au maximum ses prérogatives¹⁹⁴⁸. Or, la DG JAI a utilisé cette capacité d'action comme un moyen de pression sur les États membres pour les pousser à atteindre les objectifs fixés¹⁹⁴⁹. Le maintien de son rôle de gardienne de la mise en œuvre du programme de La Haye de 2004 qui succède à celui de Tampere, s'ajoute à la fonction qui lui a été accordée par les États membres de proposer un plan d'action pour cinq ans sur les actions concrètes pour remplir les objectifs. Cette reconnaissance a dès lors été décrite comme témoignant d'un processus de légitimation de la Commission auprès des professionnels de la politique domestiques¹⁹⁵⁰.

¹⁹⁴² E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », art. cit., p. 13.

¹⁹⁴³ R. Lewis et D. Spence, « The Commission's Role in Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 106-107.

¹⁹⁴⁴ Entretien avec un membre du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

¹⁹⁴⁵ M. Mangenot, « Jeux européens et innovation institutionnelle. Les logiques de création d'Eurojust (1996-2004) », art. cit.

¹⁹⁴⁶ R. Lewis et D. Spence, « The Commission's Role in Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 90-91 ; E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », art. cit., p. 14.

¹⁹⁴⁷ C. Kaunert, *European Internal Security*, op. cit., p. 59.

¹⁹⁴⁸ E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », art. cit., p. 14.

¹⁹⁴⁹ C. Kaunert, « « Without the Power of Purse or Sword » », art. cit., p. 393.

¹⁹⁵⁰ R. Lewis et D. Spence, « The Commission's Role in Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 97.

En outre, la DG JAI a mobilisé activement son droit d'initiative en matière de coopération policière en proposant des textes non contraignants dans une perspective davantage stratégique et programmatique¹⁹⁵¹, mais aussi en mettant sur la table des négociations des textes contraignants¹⁹⁵². Il est d'ailleurs intéressant de noter que, comme évoqué précédemment, cette force de proposition a été déployée et acceptée y compris dans des domaines pensés comme politiquement sensibles. C'est le cas de la lutte contre le terrorisme où, après les attentats de 2004 et 2005, le Conseil européen a chargé la Commission de travailler sur plusieurs questions qui ne sont pourtant pas traditionnellement de son ressort¹⁹⁵³.

Ces différentes initiatives et les propositions de la Commission liées à sa participation à la programmation de l'action européenne en matière de sécurité intérieure ont eu pour point commun de proposer le renforcement de l'autonomie opérationnelle d'Europol¹⁹⁵⁴. Ce dernier est présenté par la Commission comme un point nodal des échanges d'information, auquel doivent être confiées de nouvelles missions ou capacités d'action. Cette orientation de la DG JAI de la Commission européenne peut être rapprochée de son rôle de défense de l'intérêt général de l'UE et de gardienne des traités, menant à un positionnement supranational¹⁹⁵⁵. Dans ce sens, elle a été pensée comme l'une des institutions « maximisatrices de compétences, qui cherchent

¹⁹⁵¹ C'est par exemple le cas des stratégies pluriannuelles dans la lutte contre la drogue, d'une stratégie européenne de prévention de la criminalité (communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « La prévention de la criminalité dans l'Union européenne. Réflexion sur des orientations communes et propositions en faveur d'un soutien financier communautaire », COM (2000) 786 final du 29 novembre 2000) ou de sa réflexion sur une politique plus globale de lutte contre la cybercriminalité (communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions « Créer une société de l'information plus sûre en renforçant la sécurité des infrastructures de l'information et en luttant contre la cybercriminalité - eEurope 2002 », COM (2000) 0890 final du 26 janvier 2001).

¹⁹⁵² Nous pouvons en citer plusieurs, de manière non exhaustive, tels que la proposition d'une décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie et d'une décision-cadre relative à la lutte contre la traite d'êtres humains (COM (2000) 0854 final du 21 décembre 2000) ; d'une décision du Conseil relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouveaux stupéfiants et des nouvelles drogues de synthèse (COM (2003) 0560 final du 3 octobre 2003) ; ou encore la proposition d'un règlement du Conseil relatif à la protection de l'euro contre le faux-monnayage (COM (2000) 492 final du 26 juillet 2000).

¹⁹⁵³ C. Kaunert, *European Internal Security*, op. cit. ; C. Kaunert et S. Léonard, *Developing European Internal Security Policy: After the Stockholm Summit and the Lisbon Treaty*, Hoboken, Taylor and Francis, 2014.

¹⁹⁵⁴ Nous avons notamment évoqué les exemples en matière de lutte contre le terrorisme. Nous pouvons citer également par exemple la proposition de la Commission d'intégrer dans le mandat d'Europol la lutte contre la cybercriminalité (COM (2000) 890 final du 26 janvier 2001 « Créer une société de l'information plus sûre en renforçant la sécurité des infrastructures de l'information et en luttant contre la cybercriminalité : Europe 2002 ») ou encore son idée de faire participer des agents d'Europol aux opérations communes de surveillance dans le combat contre le trafic de stupéfiants (Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'évaluation à mi-parcours du plan drogue de l'UE (2000-2004), COM 2002 (599) du 4 novembre 2002).

¹⁹⁵⁵ E. B. Haas, *Beyond the Nation-State*, op. cit. ; E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », art. cit. ; M. Den Boer, « Police Cooperation, a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions », art. cit., p. 125.

à augmenter à la fois leurs propres compétences et plus généralement les compétences de la Communauté européenne [...] poursuivant un agenda largement pro-intégrationniste »¹⁹⁵⁶. Bien qu'Europol demeure une organisation intergouvernementale jusqu'à la décision de 2009, la DG JAI tend à y voir un relais possible de sa propre vision dans la mesure où il incarne une instance de coopération européenne dans un domaine régalién. Par conséquent, tout développement opérationnel de cette agence est perçu comme une avancée plus générale de l'intégration européenne et la légitimation de l'UE¹⁹⁵⁷. Cette connexion cognitive entre l'autonomie d'Europol et la construction européenne menant à un soutien de la DG JAI envers l'agence a été soulignée par certains policiers nationaux : « La Commission défend l'intérêt supranational et les outils mis en place doivent profiter à l'Europe [...] c'est pour ça que les positions d'Europol tendent toujours vers plus de pouvoir en tant qu'instance supranationale »¹⁹⁵⁸. Ces éléments ont en outre été confirmés par nos entretiens réalisés avec des membres de la direction d'Europol : « La Commission européenne avait toujours été très en faveur de renforcer Europol »¹⁹⁵⁹ ou encore « Dans la période que j'ai vécue c'était un soutien très appuyé, Europol apparaissant pour la Commission comme l'instrument phare incontournable de la lutte contre la criminalité organisée dans l'UE, c'est à la fois un instrument utile, un instrument de visibilité, un conseil stratégique de fourniture de document à l'occasion »¹⁹⁶⁰.

Ce dernier extrait d'entretien introduit également l'idée d'une réputation substantive positive d'Europol auprès des membres de la DG JAI. L'une des ressources principales de la Commission pour affirmer son cadre cognitif est son droit d'initiative. Grandement mis en lumière par la littérature existante, ce dernier nécessite une importante expertise technique¹⁹⁶¹, problématique intensifiée en matière JAI¹⁹⁶² comme démontré *supra*. À cette fin, ont été nouées

¹⁹⁵⁶ M. A. Pollack, « The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union », art. cit., p. 219.

¹⁹⁵⁷ D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », art. cit. ; E. Guild et S. Carrera, « The European Union's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On » dans E. Guild, S. Carrera et A. Eggenschwiler (eds.), *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On: Successes and Future Challenges under the Stockholm Programme*, Research Paper, Bruxelles, Centre for European Policy Studies (collection « Centre for European Policy Studies »), 2010, p. 12.

¹⁹⁵⁸ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

¹⁹⁵⁹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

¹⁹⁶⁰ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁹⁶¹ Voir sur ce point notamment le numéro spécial dirigé par Cécile Robert, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne », *Politique européenne*, 32, 3, 2010.

¹⁹⁶² C. Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2009 ; A.-C. Douillet et J. de Maillard, « Les comités d'experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée. Le cas de la DG justice, liberté, sécurité », *Politique européenne*, 2010, 32, 3, p. 77-98.

progressivement des relations de collaboration et des échanges directs entre la Commission et les membres d'Europol¹⁹⁶³ selon un ancien membre de la direction de l'agence : « Aussi bien nous à Europol que la Commission on s'est utilisé mutuellement »¹⁹⁶⁴. Les leaders d'Europol ont de ce fait pu trouver une forme de soutien auprès de la DG JAI dans leur quête d'autonomie. Celle-ci a été promue par la Commission puisqu'elle s'est révélée conforme à sa vision de l'intégration européenne. Dans le même temps, l'autonomie d'Europol a été appréhendée par les membres de la DG JAI comme pouvant lui offrir des connaissances techniques pour proposer des initiatives ayant des chances d'aboutir et pour devenir légitime dans ce secteur d'action publique¹⁹⁶⁵. Ces éléments soulignent donc la volonté de mise en avant d'une facette technique de la réputation d'Europol par les leaders. Celle-ci est acceptée par la Commission qui tend à renforcer l'autonomie *de facto* de l'agence en la sollicitant et en suivant ses recommandations, et propose de consolider son autonomie *de jure* en modifiant formellement ses capacités d'action, comme nous le détaillons dans le cas de la décision Europol de 2009.

Pour autant, la DG JAI a éprouvé des difficultés à faire accepter l'ensemble de ses initiatives. En premier lieu, l'expertise technique de cette DG a été initialement jugée insuffisante par les représentants des États membres. Cette perception est liée à sa composition. La DG JAI comporte peu de magistrats et de policiers et semble en décalage avec la domination de ces acteurs dans l'ensemble des groupes de travail du Conseil¹⁹⁶⁶. Le recours à des sources extérieures d'expertise technique décrit précédemment a permis progressivement d'amenuiser cette représentation. Cette dernière a toutefois persisté dans la mesure où la DG JAI a été conçue comme portant une vision générale et politique, soutenant une autonomie opérationnelle trop importante d'Europol, déconnectée des représentations et pratiques des membres des groupes de travail du Conseil. En témoigne par exemple la proposition par la DG JAI d'un règlement du Conseil relatif à la protection de l'euro contre le faux-monnayage. Ce texte renforçait le rôle d'Europol, notamment par la création d'une « obligation de communication »¹⁹⁶⁷ des offices

¹⁹⁶³ Europol n'est pas la seule source d'expertise technique de la DG JAI qui dispose de certains groupes d'experts, par exemple en matière de lutte contre le faux-monnayage de l'euro depuis 1998 ou le groupe sur la radicalisation violente créé après les attentats de Londres de 2005. Sur ces points, voir A.-C. Douillet et J. de Maillard, « Les comités d'experts », art. cit.

¹⁹⁶⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

¹⁹⁶⁵ A.-C. Douillet et J. de Maillard, « Les comités d'experts », art. cit.

¹⁹⁶⁶ A. Smith et J. de Maillard, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes. Un milieu professionnel sans société politique » dans O. Baisnée et R. Pasquier (eds.), *L'Europe telle qu'elle se fait : européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS, 2007 ; R. Lewis et D. Spence, « The Commission's Role in Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 97.

¹⁹⁶⁷ COM (2000) 492 final du 26 juillet 2000.

centraux nationaux au SIE des cas détectés de faux-monnayage de l'euro. Le texte finalement adopté par le Conseil ne fait en revanche plus mention que d'une « centralisation de l'information au niveau national » et de la nécessité que les États membres prennent « les dispositions nécessaires pour assurer l'échange d'informations »¹⁹⁶⁸. Ces dispositions restent très floues et laissent une grande marge de manœuvre aux autorités nationales, jugée indispensable et incontournable par ces acteurs domestiques.

Outre ces dimensions opérationnelles, le contenu des initiatives de la Commission relatif à des enjeux plus organisationnels d'Europol et visant à consolider l'autonomie de ce dernier par rapport aux États membres a également suscité des frictions avec les délégations nationales dans des arènes davantage politiques¹⁹⁶⁹. C'est par exemple le cas sur le projet de règlement évoqué précédemment où la Commission a proposé d'assurer « la continuité des travaux conduits »¹⁹⁷⁰ par un comité consultatif en son sein. Elle a justifié une telle transformation en considérant que cette proposition de règlement serait inscrite dans le premier pilier. Or, c'est justement sur cet argument qu'a été contesté ce texte qui créerait une forme d'incohérence juridique en mêlant des éléments des premier et troisième pilier¹⁹⁷¹. Par exemple, le Sénat français a jugé qu'il était « important de préserver la séparation entre le premier et le troisième pilier en évitant un empiétement du premier sur le troisième. En effet, il serait dangereux que cette proposition constitue un précédent en la matière »¹⁹⁷². Ce rejet témoigne d'une préoccupation quant à toute affirmation de la Commission européenne dans un domaine conçu comme intergouvernemental pour certains professionnels de la politique nationaux, y compris parlementaires.

Nous pouvons mobiliser une illustration encore plus claire des difficultés rencontrées par la DG JAI pour modifier l'autonomie organisationnelle *de jure* d'Europol en diminuant son contrôle quasi exclusif par les États membres. Dans sa communication destinée au Parlement européen et au Conseil et consacrée à l'analyse de l'exercice d'un contrôle démocratique sur

¹⁹⁶⁸ Article 8 du Règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage, JO L 181 du 4 juillet 2001, p. 6-10.

¹⁹⁶⁹ Sur le domaine JAI, voir R. Lewis et D. Spence, « The Commission's Role in Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 95.

¹⁹⁷⁰ COM (2000) 492 final du 26 juillet 2000.

¹⁹⁷¹ Texte E1545 de l'Assemblée nationale du 20 septembre 2000 relatif à l'examen de la proposition de règlement du Conseil relatif à la protection de l'euro contre le faux-monnayage, disponible sur http://www.assemblee-nationale.fr/europe/dossiers_e/e1545.asp (consulté le 19 janvier 2015).

¹⁹⁷² Texte E1545 examiné par le Sénat le 1 décembre 2000 relatif à l'examen de la proposition de règlement du Conseil relatif à la protection de l'euro contre le faux-monnayage, disponible sur <https://www.senat.fr/ue/pac/E1545.html> (consulté le 19 janvier 2015).

Europol¹⁹⁷³, la Commission s'est interrogée sur la nécessité de renforcer celui-ci à la suite de la hausse des capacités d'action opérationnelles de l'agence. Trois constats y sont dressés. De prime abord, Europol est contrôlé de manière indirecte par les parlementaires, à l'instar de la plupart des contrôles parlementaires nationaux sur leurs services de police. De plus, ce contrôle est morcelé puisqu'il est réparti de manière inégale entre les 15 parlements nationaux et le Parlement européen qui se coordonnent peu. Pour autant, les prérogatives parlementaires ont été en l'état jugées suffisantes par la Commission en raison des pouvoirs formels d'Europol. Dès lors, selon elle, ces mécanismes devraient être réévalués si jamais Europol était amené à bénéficier de pouvoirs exécutifs. Les demandes de modification de l'autonomie organisationnelle d'Europol de la part de la Commission se sont donc avérées mineures. Néanmoins, elles ont suffi à créer une forte opposition de plusieurs délégations nationales qui entendaient garder le contrôle de l'agence au début des années 2000, en particulier le Royaume-Uni¹⁹⁷⁴. Ces réticences ont été d'autant plus marquées que ces gouvernements ont perçu dans ce texte une forme d'alliance entre la Commission et le Parlement européen¹⁹⁷⁵. En outre, cette communication a été proposée dans la même temporalité que les discussions sur le traité constitutionnel européen au sein desquelles la Commission insistait sur la nécessaire communautarisation du domaine JAI, tandis que plusieurs gouvernements y étaient opposés. De ce fait, accepter les transformations prévues par la communication de la Commission pouvait créer une forme de précédent et offrir une ressource supplémentaire à cette dernière dans un autre jeu institutionnel.

La DG JAI s'est révélée à même de soutenir l'autonomie opérationnelle d'Europol dans la mesure où elle a été réceptive aux *outputs* de l'agence. Celle-ci lui a permis d'exercer plus directement son droit d'initiative et d'essayer de renforcer sa légitimité dans un secteur d'action publique dominé par ce type de savoir. Les membres de la DG JAI ont également lié l'autonomie organisationnelle d'Europol au processus plus large d'intégration européenne. Dans ce sens, ils ont articulé des structures de controverse davantage politiques, moins directement corréliées à la réputation de l'agence *per se*.

¹⁹⁷³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Exercice d'un contrôle démocratique sur Europol », COM (2002) 0095 final du 26 février 2002.

¹⁹⁷⁴ F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit.

¹⁹⁷⁵ C. Kaunert, *European Internal Security*, op. cit., p. 134.

B. 2. Le Parlement européen, un outsider du processus décisionnel

La Commission est un organe technocratique de l'UE qui n'adopte pas un positionnement idéologique clair dans les enjeux relatifs à la sécurité intérieure, mais qui défend l'intégration européenne¹⁹⁷⁶. En revanche, le Parlement européen est un organe politique, en charge de représenter les citoyens des États membres dans le processus décisionnel. À ce titre, il est généralement pensé par la littérature existante comme adoptant une ligne libérale, y compris en matière de sécurité intérieure. Celle-ci consisterait en la défense des droits fondamentaux des citoyens, notamment pour la protection de leurs données. De surcroît, les eurodéputés sont décrits comme insistant sur le manque de contrôle démocratique et judiciaire dans ce secteur d'action publique¹⁹⁷⁷. Ces cadres cognitifs dominants semblent par conséquent difficilement conciliables avec le soutien de l'autonomie opérationnelle et organisationnelle d'Europol, mais ils nous paraissent surtout devoir être saisis de manière différenciée en fonction des partis politiques. À cet égard, nous mettons dans un premier temps en lumière les structures de controverse et clivages internes au Parlement européen concernant l'autonomie d'Europol et la coopération policière de manière plus large (§1). Or, de telles divisions pourraient encore diminuer les ressources formelles à la disposition des eurodéputés pour affirmer leurs représentations sociales, en particulier si elles ne sont pas compensées par des prérogatives plus informelles (§2).

B.2. §1. Une convergence a minima au sein du Parlement européen

Nous avons observé dans la première partie de cette thèse les divisions internes du Parlement européen sur les enjeux JAI et la convention Europol, témoignant d'une forte politisation de ces enjeux¹⁹⁷⁸. Il apparaît que certains groupes politiques ont fait preuve d'un réel soutien à la création et au développement opérationnel d'Europol, conformes à leur cadre cognitif. C'est notamment le cas du PPE qui a constitué à partir des élections européennes de 1999 la principale force politique. Il a disposé donc à la fois de la ressource du nombre, mais aussi d'alliances

¹⁹⁷⁶ N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », art. cit.

¹⁹⁷⁷ S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament: Assessing Progress, Shortcomings and Challenges for Democratic Accountability in the Area of Freedom, Security and Justice », Working Paper 58, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2013, p. 4 ; A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », art. cit., p. 385.

¹⁹⁷⁸ Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », art. cit.

avec d'autres groupes politiques plutôt à droite du Parlement européen, à l'instar de l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ALDE).

Les membres du PPE semblent avoir adopté le récit de politique publique développé par les arènes de coopération policière européenne, comme en témoignent les exemples de proposition de ces acteurs dans ce secteur d'action publique évoqués dans le chapitre 2. Un représentant de cette vision est notamment Harmut Nassauer, député allemand chrétien-démocrate ayant soutenu la convention Europol au nom des impératifs de sécurité tout en regrettant le manque de contrôle démocratique de la nouvelle organisation. Cet eurodéputé s'est progressivement constitué une expertise en matière de coopération policière en demeurant au sein du comité LIBE du Parlement européen de 1994 à 2007. Durant ces 17 années, il s'est positionné en défenseur de la nécessité opérationnelle d'Europol. Par exemple, lors d'une recommandation sur le contrôle parlementaire et les compétences d'Europol en avril 1999, Harmut Nassauer a défendu l'octroi de prérogatives exécutives à l'agence : « Le développement d'Europol en unité de police européenne dotée de pouvoirs d'intervention devrait être envisagé comme une réponse à l'extension de la criminalité transfrontalière organisée, en tenant compte du principe de subsidiarité »¹⁹⁷⁹. De même, après les attaques terroristes de 2001, M. Nassauer exprime les idées suivantes quant aux mesures devant être prises : « Nous pouvons par exemple mieux équiper Europol qu'il ne l'est actuellement. Europol a besoin urgemment d'un accord avec les États-Unis [...] Nous devons rendre possible la transformation immédiate d'Europol en organisme opérationnel [...] Dès qu'il y a des enquêtes terroristes, Europol doit être sur le terrain pour promouvoir les échanges immédiats de données entre les enquêteurs et entre ceux travaillant dans les quartiers généraux d'Europol »¹⁹⁸⁰.

Les propositions d'Harmut Nassauer ne peuvent être pensées de manière isolée puisque d'autres membres du PPE ont adopté des positions similaires, comme Hubert Priker, eurodéputé autrichien et membre par intermittence du comité LIBE qui, lors des mêmes débats de 2001, défendait que « Europol est dénué de tout pouvoir si tous les États membres ne se conforment pas à la convention, n'envoient pas à temps l'information nécessaire [...] Europol est inefficace s'il n'a pas assez de personnel à sa disposition [...] s'il n'a pas la technologie nécessaire [...]

¹⁹⁷⁹ Recommandation au Conseil sur Europol : renforcement du contrôle parlementaire et élargissement des compétences (A4-0064/1999) du 13 avril 1999.

¹⁹⁸⁰ Débats au sein du Parlement européen du 19 septembre 2001 sur la lutte contre le terrorisme (disponibles sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010919+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN&language=EN>).

Un ensemble de mesures est donc nécessaire urgemment et rapidement. Je veux de ce fait que les États membres adhèrent strictement à la convention Europol et qu'un mécanisme soit introduit pour obliger les États membres à envoyer cette information »¹⁹⁸¹. Les exemples dans ce sens pourraient être multipliés, mais il nous paraît plus intéressant de montrer l'adoption et la défense de ces représentations à l'égard d'Europol par les eurodéputés siégeant au sein de l'ALDE. Ceux-ci ont demandé notamment un « développement méthodique d'Europol »¹⁹⁸² dès 1999 ou encore ont fait part de la nécessité que l'agence soit en capacité de coopérer efficacement avec des États tiers à la suite des attaques du 11 septembre 2001¹⁹⁸³.

Néanmoins, ce soutien à l'autonomie opérationnelle d'Europol n'est pas pensé de manière illimitée par le PPE et se heurte aux enjeux rattachés aux droits fondamentaux des citoyens européens. C'est le cas par exemple concernant l'accord conclu entre l'agence et les États-Unis en 2002 après les attentats du 11 septembre 2001. Celui-ci renforce les capacités d'action opérationnelles d'Europol et est conforme aux demandes de certains eurodéputés du PPE. Pourtant, ces derniers ont dénoncé le manque de respect de la vie privée de cette coopération concrète, fondée sur la collecte massive des données et s'éloignant à ce titre de la conception initiale de l'autonomisation d'Europol défendue par ces acteurs¹⁹⁸⁴.

Si les membres du PPE ou de l'ALDE ont défendu un développement accéléré des prérogatives opérationnelles d'Europol dès la fin des années 1990, ils n'ont pas évacué les enjeux du contrôle de l'agence. Ces professionnels de la politique plaident à cet égard l'octroi de prérogatives supplémentaires au Parlement européen. À ce titre, la recommandation adoptée à partir du rapport de M. Nassauer évoquée *supra* établit le besoin d'un contrôle parlementaire sur Europol, à l'instar des organes policiers responsables au sein des États membres. Deux autres rapports réalisés par Gérard Deprez en 2004, eurodéputé belge membre du PPE puis de l'ALDE, participant au comité LIBE en tant que titulaire ou suppléant de 1994 à 2019, sont

¹⁹⁸¹ *Ibid.*

¹⁹⁸² Manifeste « Unity in Freedom: The Liberal Challenge for Europe » de l'ALDE pour les élections européennes de juin 1999, p. 4 (disponible sur https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/40-Resolutions/1999_manifesto_-_unity_in_freedom_the_liberal_challenge_for_europe.pdf).

¹⁹⁸³ Débats au sein du Parlement européen du 19 septembre 2001 sur la lutte contre le terrorisme (disponibles sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010919+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN&language=EN>).

¹⁹⁸⁴ F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 795 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 858 ; E. De Capitani, « The Evolving Role of the European Parliament in the AFSJ » dans J. Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles ; New York, P. I. E. Peter Lang, 2010, p. 134.

plus précis sur ce point. Le premier a porté sur l'initiative de la Belgique relative aux salaires et indemnités du personnel d'Europol. Celle-ci est formellement rejetée pour des motifs financiers, mais ce refus traduit en réalité une critique sur le manque de communication du Conseil envers le Parlement européen concernant les activités d'Europol de manière plus générale¹⁹⁸⁵. De même, par le rapport de M. Deprez sur l'initiative conjointe de la Belgique et de la Suède proposant d'étendre le mandat d'Europol, le Parlement européen a dénoncé un contrôle démocratique « particulièrement difficile, pour ne pas dire substantiellement inexistant ». Ce rapport précise alors la « nécessité et l'urgence de la réforme d'Europol »¹⁹⁸⁶ et son souhait d'envoyer un « message politique clair »¹⁹⁸⁷ au Conseil pour que le financement d'Europol soit intégré au budget communautaire, que les capacités d'action du Parlement européen soient renforcées ainsi que celles de la CJUE.

Ces critiques sont également présentes au sein de la deuxième principale force politique du Parlement européen, le PSE. Toutefois, elles sont bien plus fortes de la part de la gauche de l'hémicycle européen. Le développement opérationnel d'Europol est pensé de manière beaucoup plus prudente, y compris en période de conjoncture critique¹⁹⁸⁸. C'est notamment le cas de la part de Lode Van Outrive, eurodéputé de 1989 à 1994 au sein des comités dédiés aux droits fondamentaux des citoyens. Cet acteur s'est révélé très critique des évolutions de l'autonomie opérationnelle d'Europol en termes éthiques et procéduraux, même après son départ du Parlement européen en 1994 : « Premièrement, c'étaient les drogues. Puis les Espagnols ajoutèrent le terrorisme, puis la pédopornographie etc. Personne n'a tout cela sous son propre commandement. C'est comme un satellite qui vole dans l'atmosphère au-delà de la portée du droit,

¹⁹⁸⁵ Rapport sur l'initiative du Royaume de Belgique en vue de l'adoption de la décision du Conseil d'adaptation des traitements de base du personnel d'Europol ainsi que des allocations et indemnités qui lui sont versées (A5-0165/2002) (14628/2001 - C5-0682/2001 - 2001/0830 (CNS)).

¹⁹⁸⁶ Rapport sur l'initiative du Royaume de Belgique et du Royaume de Suède en vue de l'adoption de la décision du Conseil étendant le mandat d'Europol à la lutte contre les formes graves de criminalité internationale énumérées à l'annexe de la convention Europol (A5-0370/2001) (9093/2001 — C5-0266/2001 - 2001/0817 (CNS)).

¹⁹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸⁸ Les références au renforcement de l'autonomie opérationnelle d'Europol à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001 sont ainsi beaucoup plus modestes que les appels du PPE. À ce titre, la seule mention d'Europol par un eurodéputé socialiste lors des débats du 19 septembre 2001 au sein du Parlement européen se limite à la formulation suivante de la part d'Enrique Barón Crespo, président du groupe socialiste du Parlement européen alors qu'il n'est même pas membre du comité LIBE : « Il y a aussi la nécessité d'accroître la coopération entre les services de renseignement et le renforcement d'Europol » (débats au sein du Parlement européen du 19 septembre 2001 sur la lutte contre le terrorisme (disponibles sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010919+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN&language=EN>)).

sans avoir à répondre démocratiquement à quiconque »¹⁹⁸⁹. Néanmoins, ces positions et discours ne témoignent pas tant d'une remise en cause de l'existence d'Europol que de son nécessaire contrôle. À ce titre, une forme de changement et d'acceptation progressive de l'autonomie opérationnelle de l'agence est perceptible par rapport au milieu des années 1990 lorsque le rapport de 1995 d'Hartmut Nassauer sur la convention Europol avait été rejeté par ces eurodéputés.

Cette mutation n'empêche par le positionnement de ces eurodéputés du PSE en défenseurs des droits et libertés fondamentaux des citoyens et en critiques des orientations sécuritaires de l'UE, en particulier sur les enjeux organisationnels. Ces élus ont ainsi une vision plus précise de la nature procédurale que devrait revêtir Europol. À titre d'illustration, la proposition portugaise d'un protocole modifiant la convention Europol est pensée comme une opportunité politique pour certains députés du PSE d'adresser leurs demandes au Conseil. Dans ce sens, le rapport dressé par Anna Karamanou¹⁹⁹⁰, députée européenne grecque de 1997 à 2004, établit des exigences claires : la Commission et le Parlement européen doivent chacun disposer de deux représentants dotés d'un droit de vote au sein du conseil d'administration ; le Parlement européen doit participer à la nomination du directeur et au renvoi de son directeur et des directeurs adjoints ; il doit pouvoir demander à auditionner le directeur d'Europol ; et la compétence de la CJCE doit être clairement étendue.

Tout comme le PPE peut compter sur le soutien de l'aile droite de l'hémicycle européen, le PSE partage certaines représentations de l'autonomie d'Europol avec les eurodéputés siégeant dans l'aile gauche de l'assemblée. Nous pouvons citer l'exemple de Maurizio Turco, rattaché à aucun groupe politique au sein du Parlement européen, mais figure centrale du Parti radical italien de centre-gauche et membre du comité LIBE durant ses cinq ans de mandat d'eurodéputé. Lors de ses rapports sur deux initiatives danoises et une grecque modifiant à la marge les prérogatives de contrôle du Parlement européen sur Europol, cet élu a mobilisé des éléments de langage très critiques, estimant les modifications proposées « extrêmement décevantes »¹⁹⁹¹,

¹⁹⁸⁹ « Euro police HQ raided in fraud inquiry », *The Telegraph*, le 2 juin 2001.

¹⁹⁹⁰ Rapport sur l'initiative de la République portugaise en vue de l'adoption de l'acte du Conseil établissant, sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), le protocole modifiant l'article 2 et l'annexe de ladite Convention (A5-0312/2000) (9426/2000 - C5-0359/2000 - 2000/0809 (CNS)).

¹⁹⁹¹ Rapport du Parlement européen (15-0107/2003) 1. sur l'initiative du Royaume du Danemark en vue de l'adoption d'un acte du Conseil modifiant l'acte du Conseil du 3 novembre 1998 adoptant la réglementation sur la protection du secret des informations d'Europol (13875/2002 - C5-0553/2002 - 2002/0823 (CNS)) ; 2. sur l'initiative

voire que les changements de ces initiatives « sont essentiellement d'ordre cosmétique et ridiculisent le Parlement européen et les citoyens européens »¹⁹⁹². De ce fait, à ses yeux, cette institution « conservera son rôle actuel à l'égard d'Europol : discuter sans que personne n'écoute et rédiger des rapports que personne ne met en œuvre »¹⁹⁹³.

Les eurodéputés de l'aile droite et de l'aile gauche du Parlement européen convergent donc globalement vers l'idée de la nécessité d'un pouvoir policier équilibré par rapport au volet liberté et sous contrôle dans un État de droit. Les capacités d'action formellement attribuées au Parlement européen sont pensées comme trop faibles et ce d'autant plus que le Conseil ne respecterait pas le droit d'information et de consultation des eurodéputés. À ce titre, même si les eurodéputés de gauche ajoutent des formes additionnelles de contrôle, la solution principale mise en avant par l'ensemble des membres du Parlement européen est le basculement du financement d'Europol dans le budget communautaire. Cette modalité est perçue par les eurodéputés de gauche et de droite comme leur permettant d'exercer un contrôle par le biais du budget, à l'instar de ce qu'ils réalisent pour d'autres agences européennes. La convergence minimale de ces acteurs sur ces questions est d'ailleurs observable à travers l'adoption à une très large majorité des voix des différentes résolutions et recommandations évoquées précédemment, mais non à l'unanimité.

En effet, la saillance de la sécurité intérieure n'a pas suffi à apporter un soutien de la part des partis plus eurosceptiques du Parlement européen, tel que le groupe de l'Europe des démocraties et différences dont fait partie William Aitbol. Cet eurodéputé français de 1999 à 2004 a une vision ainsi beaucoup plus critique à l'égard de l'autonomisation de l'agence, y compris après les attaques terroristes de 2001 : « Les États-Unis ont-ils été sauvés grâce à sa force de police ou son système de renseignement fédéral ? Ils en ont un bien évidemment. Les États-Unis sont le pays le plus puissant du monde et cela ne leur a clairement pas permis de prédire ou d'empêcher les événements du mardi 11 septembre. Nous ne pouvons pas vraiment voir ce qu'Europol pourrait faire à ce sujet, si ce n'est le renforcement de l'UE, ce qui une fois encore

du Royaume du Danemark visant à l'adoption d'un acte du Conseil modifiant le statut du personnel d'Europol (13873/2002 – C5-0555/2002 – 2002/0822 (CNS)) ; 3. sur l'initiative de la République hellénique en vue de l'adoption de la décision du Conseil d'adaptation des traitements de base du personnel d'Europol ainsi que des allocations et indemnités qui lui sont versées (6314/2003 – C5-0066/2003 – 2003/0806(CNS)).

¹⁹⁹² *Ibid.*

¹⁹⁹³ *Ibid.*

démontre indubitablement que sa seule préoccupation est son propre pouvoir, qu'elle n'a absolument aucun intérêt à connaître les causes profondes des problèmes et qu'elle n'est concernée que par l'acquisition d'une position de pouvoir »¹⁹⁹⁴.

Les filtres partisans demeurent donc visibles dans le décodage et recodage des enjeux de sécurité intérieure par les eurodéputés qui sont loin de susciter une vision unanime. Cette politisation très forte des enjeux JAI a été considérée comme préjudiciable à un positionnement clair et à une crédibilité affirmée du Parlement européen. Cette situation a suscité des difficultés pour ce dernier à s'intéresser pleinement au développement d'Europol hors de ces enjeux politiques et partisans¹⁹⁹⁵. Il a eu du mal également à se positionner de manière stable et durable dans le jeu institutionnel à l'œuvre concernant Europol. Sur ce dernier point en particulier, force est de noter les faibles ressources dont disposent les eurodéputés pour affirmer leurs représentations des dimensions opérationnelles et organisationnelles d'Europol.

B.2. §2. Les ressources limitées du Parlement européen

Les parlementaires européens ont, selon le traité d'Amsterdam et la convention Europol, des prérogatives très restreintes. Ils disposent en particulier d'une information très limitée sur les activités de l'agence. Ces pouvoirs modestes ont été en partie compensés par les interactions entre les eurodéputés et les leaders d'Europol, à l'initiative de ces derniers. De manière intéressante, ces acteurs ont cherché à influencer la réputation de l'agence auprès des eurodéputés en articulant principalement une facette éthique et une dimension légale-procédurale en écho aux registres précédents de questionnement¹⁹⁹⁶. Cette quête de légitimité auprès du Parlement européen est même clairement rendue publique par les prises de position des membres de la direction. Par exemple, Willy Bruggeman, ancien directeur adjoint d'Europol, a consacré un article à cette question : « La hausse de pouvoir donnée à l'UE par la Constitution ne sera pas sujette à une responsabilité démocratique suffisante [...] les moyens et les pratiques de contrôle, de surveillance, de responsabilité démocratiques libéraux traditionnels, et souvent inefficaces, exercés sur les agences nationales ne sont pas en place ; pas plus que la volonté politique de les

¹⁹⁹⁴ Débats au sein du Parlement européen du 19 septembre 2001 sur la lutte contre le terrorisme (disponibles sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010919+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN&language=EN>).

¹⁹⁹⁵ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Living Europol », art. cit., p. 30.

¹⁹⁹⁶ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

créer »¹⁹⁹⁷. De même, Jürgen Storbeck a déclaré devant les eurodéputés que « le contrôle parlementaire est actuellement non clair »¹⁹⁹⁸. Il fait de la sorte état des faiblesses des pouvoirs du Parlement européen et considère le renforcement de ceux-ci comme une voie possible de développer ce contrôle.

Ce cadre cognitif a été traduit par le développement de certaines pratiques des membres d'Europol. En effet, sans même que la base légale initiale ne l'exige, les directions successives de l'agence ont mis en place des contacts informels et réguliers avec les députés européens sous diverses formes. Cela a notamment été le cas en répondant à leurs demandes d'informations, en leur envoyant des éléments de connaissance directement, en organisant des visites à Europol, ou encore en acceptant les invitations du comité LIBE du Parlement européen à venir répondre aux questions et donner des explications¹⁹⁹⁹. Ces interactions sont conçues comme une façon de compenser et de réduire les asymétries d'information au détriment du Parlement européen. Cela témoigne d'une forme de « régulation par l'information »²⁰⁰⁰ opérée par les leaders d'Europol afin de conférer une légitimité démocratique procédurale et éthique à l'agence. L'objectif de ces acteurs est clairement de susciter des relations de confiance des eurodéputés pour pallier les très fortes incertitudes à l'égard de l'agence²⁰⁰¹ : « Plus j'ai été impliqué et plus Europol a été exposé au Parlement européen, le mieux ça a été pour démystifier Europol et certaines des hypothèses selon lesquelles nous collectons des informations en dépit des droits à la vie privée qui sont érodés à cause du traitement de l'information par Europol alors que nous prenons très à cœur ces préoccupations en termes de vie privée »²⁰⁰².

De plus, les enjeux de protection des données et de respect des droits fondamentaux et du droit à la vie privée dans le cadre des activités d'Europol peuvent avoir des conséquences essentielles sur la réputation de l'agence, renvoyant à une dimension davantage éthique. À cette fin, en plus des dispositions légales prévoyant un contrôle exercé par les ACN et l'ACC, un

¹⁹⁹⁷ W. Bruggeman, « What Are the Options for Improving Democratic Control of Europol and for Proving it with Adequate Operational Capabilities? », art. cit.

¹⁹⁹⁸ Débats du Parlement européen du mardi 8 avril 2003 disponibles sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/get-Doc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20030408+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

¹⁹⁹⁹ E. M. Busuioc, *The Accountability of European Agencies: Legal Provisions and Ongoing Practices*, op. cit., p. 298 ; F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit.

²⁰⁰⁰ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit.

²⁰⁰¹ N. Luhmann, *Trust and Power*, op. cit. ; G. Simmel, *Sociologie*, op. cit. ; L. Quéré, « La structure cognitive et normative de la confiance », art. cit.

²⁰⁰² Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

bureau de protection des données a été créé au sein d'Europol. L'indépendance de celui-ci a clairement été mise en lumière par les membres de l'agence interrogés dans cette thèse afin de justifier sa tâche de supervision interne des activités d'Europol : « Nous sommes une fonction rattachée au conseil d'administration, notre référent hiérarchique est le conseil d'administration, c'est une garantie d'indépendance aussi [...] et notre rôle n'est pas un simple rôle formel limité à dire oui ou non car les avis du bureau sont pris en compte, aussi parce que l'institution reconnaît tous ces éléments de confiance et réputation, de travailler avec des standards appropriés »²⁰⁰³. Ce bureau de protection des données est composé de moins d'une dizaine de personnes, spécialisées sur les enjeux de protection des données et certaines sont issues même du milieu de l'activisme autour des droits de l'homme²⁰⁰⁴.

Cette dimension de la réputation de l'agence est perçue par les membres d'Europol comme décisive pour son autonomisation : « Ce que nous avons en ce moment en place est déjà un régime de protection des données fort et robuste et reconnu pas seulement par les autorités de contrôle, mais c'est une réputation générale que nous avons [...] Ce n'est pas seulement pour l'extérieur, mais aussi du point de vue interne un jeu que d'avoir une culture forte en termes de protection des données »²⁰⁰⁵. Par conséquent, les membres de l'agence ont également cherché à modeler sa réputation sur cette dimension lors des entretiens réalisés en précisant qu'elle disposerait d'« un régime sur-mesure, de nombreuses garanties en place, la réputation d'être l'agence la plus contrôlée [...] Cette confiance des institutions et de nos partenaires est obligatoire, elle est une condition pour notre travail. La moindre petite erreur peut avoir des conséquences immenses sur la confiance qu'ont nos partenaires en nous et cela peut nuire à la réputation d'Europol lui-même »²⁰⁰⁶.

Ce modelage de la réputation répond donc d'une part à des enjeux plus opérationnels et performatifs dans la mesure où il vise à rassurer les policiers nationaux sur le contrôle de leurs données, ce qui paraît avoir fonctionné selon un officier de liaison belge : « Maintenant c'est clair que l'information est très sécurisée à Europol. Europol ne doit pas faire d'erreurs car ça serait la fin de l'organisation, c'est leur *core-business* donc si on leur donne des informations avec un *handling-code* et on leur dit qu'ils ne peuvent pas partager ces informations avec autrui,

²⁰⁰³ Entretien avec un membre du bureau de protection des données d'Europol, novembre 2016.

²⁰⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁰⁶ *Ibid.*

ils ne vont pas le faire, donc ça je crois que tout le monde en est conscient »²⁰⁰⁷. Cet enjeu revêt d'autre part une dimension éthique en lien avec les craintes des parlementaires d'une organisation policière échappant à tout contrôle et travaillant dans l'opacité.

Ces ressources informelles visent à apporter des informations aux eurodéputés et sont offertes par les leaders de l'agence pour créer des relations de confiance et renforcer *in fine* son autonomie. Celles-ci pourraient notamment expliquer l'attitude modérée des partis européens de gauche envers Europol au fil des années 2000 et l'adoption de recommandations et résolutions du Parlement européen dans ce domaine à une très large majorité. Cette voie informelle n'a pas pour autant été ressentie comme suffisante par les parlementaires européens qui ont, au fil des années 2000, réitéré leurs demandes de renforcement des pouvoirs du Parlement européen lors des rapports dressés sur des initiatives nationales visant à octroyer des moyens et capacités d'action supplémentaires à Europol.

Néanmoins, ces propositions de résolution et de recommandation ont au final été peu écoutées par le Conseil des ministres. Ce dernier n'a que très marginalement modifié le contrôle exercé par cette institution sur l'agence au début des années 2000. Par exemple, en dépit de l'opposition du Parlement européen sur le fond de l'accord opérationnel conclu entre Europol et les États-Unis en 2002, ce texte a été adopté rapidement dans un contexte ressenti comme urgent, marginalisant encore davantage les eurodéputés. Ces éléments confirment les réticences exprimées par plusieurs décideurs politiques nationaux quant à l'implication du Parlement européen dans ce domaine jugé clairement intergouvernemental. C'est par exemple le cas du gouvernement britannique qui a considéré qu'il « pouvait accepter des propositions visant à informer, et dans certains domaines consulter, le Parlement européen sur les activités d'Europol [mais qu'] il ne pouvait pas admettre qu'Europol soit redevable envers le Parlement européen ». À ses yeux, Europol était déjà redevable devant les États membres par le biais de son conseil d'administration²⁰⁰⁸. Cette vision s'inscrit dans une perception d'Europol comme devant rester une organisation intergouvernementale. Comme les contrôles doivent reposer exclusivement entre les mains des États membres, le contrôle parlementaire est donc au mieux exercé par les parlements nationaux.

²⁰⁰⁷ Entretien avec un membre du bureau de liaison belge d'Europol, novembre 2016.

²⁰⁰⁸ House of Lords' Select Committee on European Union, Appendice 2 « Europol's role in fighting crime », 28 janvier 2003, HL PAPER 43, p. 13

Or, ces derniers ont globalement adopté une position proche de celle du Parlement européen concernant l'autonomie d'Europol, résumée de la sorte : « La création d'instruments de lutte contre le terrorisme, la criminalité et le trafic de drogue devrait prendre en compte les droits, libertés et garanties des citoyens et considérer que le droit à la vie privée devrait être sauvegardé »²⁰⁰⁹. De ce fait, plusieurs parlementaires nationaux ont dénoncé le manque de protection des données collectées et traitées par Europol, que ce soit concernant le contrôle de l'ACC en charge de ces questions ou le cadre légal plus large²⁰¹⁰. Sur ce point, les parlementaires nationaux et européens ont été soutenus par d'autres acteurs nationaux, en particulier selon un ancien membre de la direction d'Europol par « ceux qui étaient responsables pour la protection des données dans tous les États membres. Un de nos rôles était de les convaincre de ce qui était nécessaire, possible, comment et jusqu'à quelle limite etc. Ce fut un processus relativement long et compliqué »²⁰¹¹.

En outre, plusieurs parlements des États membres ont dénoncé un contrôle d'Europol insuffisant, surtout à la suite de l'octroi de nouvelles capacités d'action à l'agence, à l'instar de l'Assemblée nationale française qui a déclaré : « Les pouvoirs de l'office ont été renforcés sans qu'ait lieu un véritable débat public ni que soit, en parallèle, renforcé le contrôle démocratique sur cette institution »²⁰¹². Ce contrôle est pensé par les parlementaires européens, français, britanniques, néerlandais, danois ou encore italiens comme devant passer par une commission mixte composée de parlementaires européens et nationaux pour résoudre la « fragmentation »²⁰¹³ perçue du contrôle démocratique d'Europol²⁰¹⁴. Par conséquent, ce partage d'une solution constitue un levier d'action pour les députés européens afin d'affirmer leur vision du contrôle d'Europol. Si les ressources des parlements nationaux se révèlent limitées, ces derniers sont au moins en capacité de retarder l'entrée en vigueur des protocoles modifiant la convention

²⁰⁰⁹ Débats sur la demande 352/IX AC au sein de *l'Assembleia da República* relative au plan européen d'Europol pour la surveillance et l'interception du courrier électronique personnel, le contrôle des habitudes de navigation sur Internet et l'accès aux enregistrements téléphoniques des citoyens de l'Union européenne, 2002.

²⁰¹⁰

²⁰¹¹ Entretien avec un ancien membre de la direction de l'équipe de projet d'Europol, mai 2017.

²⁰¹² Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation du protocole du 27 novembre 2003 établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) modifiant ladite convention. Voir également Résolution sur l'avenir d'Europol de l'Assemblée nationale du 15 juin 2003.

²⁰¹³ Conclusions du *Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* de la Camera dei deputati, « Potenzialità e prospettive di Europol », 2003.

²⁰¹⁴ *Ibid.*

Europol, ralentissant de la sorte les transformations de l'organisation. Cette prérogative a d'ailleurs été utilisée par exemple par le Sénat français. Dans une résolution de novembre 2003, il s'est clairement opposé au protocole modifiant la convention Europol de 2003 tant qu'une telle commission mixte n'aurait pas été créée et a souhaité de la sorte « marquer symboliquement un coup d'arrêt au développement non contrôlé d'Europol »²⁰¹⁵. De la sorte, les trois protocoles modifiant la convention Europol ont été ratifiés tardivement²⁰¹⁶.

Pour autant, en dépit d'une forme de convergence des représentations des problèmes organisationnels relatifs à Europol entre les échelons européens et nationaux, leur définition des solutions diverge en partie. À cet égard, le Parlement européen a jugé le contrôle des parlementaires nationaux « lourd et peu efficace »²⁰¹⁷, en lien notamment avec le manque d'utilisation de leurs prérogatives par les députés des États membres. À l'inverse, le rôle du Parlement européen dans le contrôle d'Europol n'est pas pensé comme prioritaire dans les positions nationales qui évoquent rarement par exemple le nécessaire financement de l'agence par le budget communautaire²⁰¹⁸. Certains parlementaires ont même considéré le rôle du Parlement européen comme suffisant dans les années 2000, c'est par exemple le cas de la House of Lords dont les orientations se distinguent de celles de la House of Commons évoquée *supra*²⁰¹⁹. Dès lors, une nouvelle fois, la portée des arguments soulevés par les parlementaires a été diminuée par la perception de ces acteurs comme poursuivant un agenda individuel²⁰²⁰.

²⁰¹⁵ Résolution européenne du Sénat sur le projet de protocole modifiant la Convention Europol proposé par le Danemark (E 2064) du 25 novembre 2003.

²⁰¹⁶ Ces trois protocoles du 30 novembre 2000, du 28 novembre 2002 et du 27 novembre 2003 en vigueur successivement et dans leur ordre d'adoption le 29 mars 2007, le 3 avril 2007 et le 18 avril 2007.

²⁰¹⁷ Résolution du Parlement européen A4-0064/1999 du 13 avril 1999.

²⁰¹⁸ C'est par exemple le cas de la *House of Lords* britannique qui conçoit un contrôle d'Europol devant être exercé par les parlements nationaux et le Parlement européen dans son rapport de 2003, « Europol's role in fighting crime » (HL 43).

²⁰¹⁹ HL 43 ; FECL 24.

²⁰²⁰ A. Tacea, « The Role of National Parliaments in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 439. Ce constat s'inscrit dans le constat plus large dressé par une partie de la littérature sur les parlements de difficultés de coopération entre les échelons national et européen V. Mitsilegas, « Interparliamentary Co-operation in EU Justice and Home Affairs », « La conférence des 50 ans de la coopération interparlementaire », Bundesrat, Berlin, 2007 ; D. R. De Garibay Ponce, « Interparliamentary Cooperation in the EU: A Case Study of Justice and Home Affairs », seizième conférence annuelle de l'association des études politiques, Édimbourg, 2010 ; S. Pokki, *Interparliamentary Cooperation in the European Union – Differences across Policy Areas*, ean Monnet PACO Working Paper 2, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, 2016.

Conclusion de la section 1

Les évolutions de l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol jusqu'au milieu des années 2000 peuvent donc être saisies de manière beaucoup plus fine que ce que ne propose le modèle P-A grâce à la mobilisation de la littérature sur l'autonomie des agences et les travaux de sociologie politique de l'UE. Nous avons en effet observé au fil de cette section le rôle central des leaders de l'agence et des représentations sociales et pratiques différenciées des professionnels de la politique qui ne se limitent pas à une distinction entre le niveau national et européen. Nous avons ici apporté des connaissances sur nos quatre hypothèses.

Premièrement, nous avons noté les relais que pouvaient constituer les policiers européanisés à l'expansion de l'autonomie d'Europol par leur participation aux groupes de travail. Pour autant, nous avons souligné les possibles divergences en fonction des positions nationales et leur dilution de toute proposition allant dans le sens de la supranationalisation opérationnelle ou organisationnelle d'Europol.

Deuxièmement, nous avons une nouvelle fois observé le rôle central des leaders dans l'autonomisation de l'agence. Celui-ci est reflété par la production d'instruments conformes aux représentations, intérêts, pratiques des professionnels de la politique²⁰²¹, mais aussi du point de vue externe par leur capacité à nouer des interactions multiples et adaptatives avec les différents publics pour favoriser l'autonomisation de l'agence²⁰²². Si les éventuelles frictions avec les représentants nationaux aux groupes de travail du Conseil révèlent les capacités d'action limitées des leaders pour peser sur la trajectoire institutionnelle de l'agence, cette restriction est également patente par rapport aux professionnels de la politique.

Premièrement, les décideurs politiques des États membres ont des usages variés de l'Europe²⁰²³. Nous avons mis en lumière les usages cognitifs de l'échelon européen et d'Europol par certains d'entre eux qui considèrent les services de l'agence comme uniques et légitimes. Ces acteurs se révèlent particulièrement sensibles aux instruments stratégiques d'Europol et aux impulsions et positions des services nationaux de police européanisés. Ceux-ci font ainsi

²⁰²¹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 79-80.

²⁰²² J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 52-58 ; J. Malay et M. Fairholm, « Agency Legitimacy », *art. cit.*, p. 2.

²⁰²³ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », *art. cit.*

écho à l'orientation très clairement pro-européenne voire supranationaliste de ces professionnels de la politique et/ou à leur perception de la menace criminelle entendue de manière large. La conception par ces acteurs du niveau européen comme offrant des clés d'interprétation de leur environnement n'exclut pas certains intérêts électoraux dans la mesure où la sécurité intérieure demeure l'une des préoccupations principales des citoyens européens. De tels usages de l'Europe sont traduits par le recours à de multiples ressources et canaux pour renforcer l'autonomie opérationnelle d'Europol, y compris hors des conjonctures critiques.

La très forte visibilité des enjeux de sécurité intérieure après des événements exogènes construits comme des crises mène à une pression importante exercée sur les professionnels de la politique des États membres²⁰²⁴. Ces acteurs doivent apporter des réponses dans un laps de temps très court qui puissent être perçues comme innovantes, à la hauteur de l'acuité du problème perçue afin de démontrer leur activisme et rassurer les citoyens²⁰²⁵. Dans ce cadre, l'articulation entre usages cognitifs et stratégiques est renforcée par les décideurs politiques qui conçoivent positivement les *outputs* d'Europol. Toutefois, des usages uniquement stratégiques de l'Europe, sous forme de *blame avoidance*²⁰²⁶, sont perceptibles par certains gouvernants nationaux, opposés jusque-là au renforcement de l'autonomie opérationnelle d'Europol ou qui du moins ne se sont pas révélés comme des soutiens majeurs de cette dynamique.

Or, ces acteurs, en proposant des solutions d'action publiques déconnectées des capacités d'action réelles de l'agence à la suite de crises de la sécurité d'intérieure ont pu compliquer son institutionnalisation, nous conduisant à remettre en question une partie de notre troisième hypothèse. En effet, cette perspective nous permet d'intégrer une pluralité de temporalités dans la trajectoire institutionnelle d'Europol, difficilement saisissable de manière linéaire et continue et révélant des phases d'accélération. Ces différentes temporalités nous semblent également nécessaires pour saisir les frictions de l'autonomisation d'Europol initiée par les arènes politiques et leur traduction concrète. Ces impulsions politiques tendent de ce fait à intensifier les

²⁰²⁴ A. W. Neal, « Securitization and Risk at the EU Border », art. cit. ; T. Christensen, P. Laegreid et L. H. Rykkja, « After a Terrorist Attack », art. cit. ; J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit. ; J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit. ; T. Christensen et P. Lægheid, « Reputation Management in Times of Crisis », art. cit. ; J. Dravigny, « De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire », Congrès de l'AFSP, Montpellier, 2017.

²⁰²⁵ J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit. ; J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit.

²⁰²⁶ R. K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art. cit.

perceptions préexistantes d'Europol comme une construction peu opérationnelle aux yeux des services nationaux. Ces difficultés sont d'autant plus fortes que les usages uniquement stratégiques de l'Europe semblent cantonner l'autonomisation d'Europol à une forme d'affichage politique, sans réelle pression exercée sur les services compétents, grandement imperméables à cette européanisation.

Enfin, notre quatrième hypothèse n'est pas non plus pleinement vérifiée. La diminution du fonctionnement intergouvernemental de la coopération policière a pu se révéler favorable à l'autonomisation d'Europol en raison de l'important soutien de la Commission européenne. De ce fait, la distance ressentie par rapport à Europol de la part des policiers nationaux est à même d'être renforcée par le très fort soutien de la Commission européenne. Le rôle de cette dernière peut sembler *a priori* négligeable dans un domaine intergouvernemental. Pourtant, nous avons observé comment cette institution européenne est parvenue, par le biais de ses évolutions structurelles et par son *entrepreneuriat* politique²⁰²⁷, à apporter des solutions aux États membres clairement favorables à l'autonomie opérationnelle d'Europol. L'acceptation de ces initiatives européennes par les professionnels de la politique nationaux et la légitimation progressive du rôle de la Commission sont liées à l'*input* technique²⁰²⁸ notamment des leaders d'Europol qui ont considéré la DG JAI comme un relais de leurs représentations sociales. Cette dynamique est également fondée sur la très forte incertitude dans ce secteur d'action publique²⁰²⁹, comme en témoigne l'ouverture de la configuration décisionnelle lors de crises perçues de la sécurité intérieure. Néanmoins, ce processus a démontré ses limites dès que les initiatives de la Commission impliquaient une forme de supranationalisation de l'autonomie opérationnelle ou organisationnelle d'Europol. Toute proposition dans ce sens a été rejetée par de nombreux professionnels de la sécurité et de la politique des États membres. Cette tension démontre que la réputation procédurale²⁰³⁰ d'Europol demeure pensée comme dépendante de sa nature intergouvernementale pour de nombreuses délégations nationales. En revanche, les membres de la Commission,

²⁰²⁷ C. Kaunert, *European Internal Security*, *op. cit.* ; C. Kaunert, « « Without the Power of Purse or Sword » », art. cit.

²⁰²⁸ C. Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge*, *op. cit.* ; A.-C. Douillet et J. de Maillard, « Les comités d'experts », art. cit.

²⁰²⁹ J. Pollak et P. Slominski, « Experimentalist but not Accountable Governance? », art. cit. ; H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit.

²⁰³⁰ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

conformément au rôle de moteur de la construction européenne de cette institution²⁰³¹, pensent que la légitimité d'Europol serait renforcée par sa nature supranationale.

Cette représentation sociale est partagée par une majorité des eurodéputés de la droite et de la gauche de l'hémicycle, bien qu'à des degrés différents. Le PPE et ses alliés tendent à valoriser la réputation substantive²⁰³² d'Europol et les enjeux opérationnels, en particulier à la suite d'évènements exogènes perçus comme perturbateurs de la sécurité intérieure. Les enjeux éthiques et procéduraux ne sont pas évacués²⁰³³, mais se révèlent plus secondaires dans les cadres cognitifs de ces eurodéputés. Une différence de degré est perceptible par rapport à l'aile gauche du Parlement européen. Sans remettre en question l'existence d'Europol et sa nécessité opérationnelle, notamment dans le cadre d'une très forte saillance de ce secteur d'action publique, ces eurodéputés se montrent plus prudents quant à l'autonomisation de l'agence. Celle-ci est pensée comme devant être accompagnée d'une évolution des prérogatives du Parlement européen. Cette convergence, bien que partielle, entre la droite et la gauche de cette institution reflète la construction de liens de confiance avec les leaders. Ces derniers ont cherché à répondre aux principales préoccupations des eurodéputés en déployant des pratiques informelles. Pour autant, la politisation de ces enjeux et les prérogatives très limitées du Parlement européen sur le processus décisionnel de ce domaine intergouvernemental n'ont pas permis au début des années 2000 aux membres de cette institution de peser sur la trajectoire institutionnelle d'Europol.

²⁰³¹ E. B. Haas, *Beyond the Nation-State*, *op. cit.* ; E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », *art. cit.* ; M. Den Boer, « Police Cooperation, a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions », *art. cit.*, p. 125 ; N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », *art. cit.* ; M. A. Pollack, « The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union », *art. cit.*, p. 219.

²⁰³² D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47 ; G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*, p. 291.

²⁰³³ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

Section 2. Des évolutions de l'autonomie d'Europol à la fin des années 2000 ?

La fin des années 2000 est marquée par l'adoption de deux textes à même d'influencer l'autonomie d'Europol. Il s'agit du traité de Lisbonne de 2007, remplaçant le traité constitutionnel européen, et de la décision Europol de 2009. La principale modification apportée par le premier est la suppression des piliers et l'extension *a priori* de la méthode communautaire à l'ensemble des secteurs d'action publique, y compris ceux des anciens deuxième et troisième pilier. En parallèle, le changement de la base légale d'Europol implique la transformation de ce dernier en une agence de l'UE. Cette avancée semble se conformer à l'évolution de l'UE dans la mesure où elle suppose un rôle bien plus fort des institutions supranationales en matière de contrôle et de redevabilité. Par conséquent, le traité de Lisbonne paraît avoir initié un certain nombre de réflexions sur l'intégration européenne, à même d'influencer la rédaction de la nouvelle base légale d'Europol. Dans ce sens, des bouleversements exogènes adoptés dans un « jeu institutionnel »²⁰³⁴ détaché des problématiques propres à Europol auraient à première vue mené à une mutation majeure de l'autonomie de l'agence à laquelle résistaient plusieurs délégations nationales depuis les années 1990.

Dans une première sous-section, nous observons de ce fait le degré d'imbrication entre le niveau macro des négociations européennes et le niveau meso des discussions de la base légale d'Europol. Nous considérons la composition sociologique et les dynamiques institutionnelles propres à la convention en charge du traité constitutionnel, repris dans son ensemble dans le traité de Lisbonne concernant les enjeux JAI. Cette perspective vise à comprendre les changements apportés à la nature intergouvernementale de ce secteur d'action publique et leurs limites. Il s'agit ainsi de nous interroger sur la porosité de la coopération policière à la construction européenne plus générale. La compréhension de ce jeu institutionnel est indispensable pour déterminer ensuite comment des décisions, adoptées à un niveau macro et de manière distanciée des enjeux organisationnels d'Europol, influencent les négociations de sa base légale se déroulant en parallèle. Si certains changements sont perceptibles, nous supposons sur ce point une

²⁰³⁴ M. Mangenot, « Jeux européens et innovation institutionnelle. Les logiques de création d'Eurojust (1996-2004) », art. cit.

perméabilité limitée des débats sur l'autonomie d'Europol en raison des configurations institutionnelles distinctes (A).

Après avoir analysé les modifications de l'autonomie d'Europol par le texte de 2009, nous nous intéressons à la mise en œuvre de la base légale d'Europol et aux potentielles transformations de son autonomie organisationnelle réelle²⁰³⁵. De la sorte, nous testons notre quatrième hypothèse postulant une autonomie renforcée d'Europol lorsque sa gouvernance est intergouvernementale. Nous nous demandons de ce fait dans quelle mesure et de quelle manière le renforcement des prérogatives de la Commission et du Parlement européen en matière de coopération policière et dans la gouvernance d'Europol a été traduit par des évolutions de l'autonomie réelle de celui-ci. Cette interrogation fait écho à certains travaux sur les agences de l'UE mettant en lumière les contrôles ambivalents voire difficiles exercés sur une agence qui dispose d'autorités politiques ayant des représentations sociales très différentes²⁰³⁶ (B).

A. Le déroulement de plusieurs jeux institutionnels parallèles

À la différence de l'étude de l'autonomie des agences domestiques, celle des agences de l'UE s'insère dans des transformations qui dépassent leur base légale *stricto sensu*. Cette spécificité est liée à la complexité du système politique et institutionnel européen, non stabilisé et objet d'évolutions fréquentes. Dès le début des années 2000, une nouvelle réflexion est engagée sur la construction européenne et mène à la création d'arènes spécifiques dans le cadre de la convention en charge de préparer le traité constitutionnel européen, ensuite grandement repris par le traité de Lisbonne. Cette configuration décisionnelle particulière constitue dès lors un forum de communauté de politique publique spécifique, un lieu de « réutilisation, d'institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments de politique publique »²⁰³⁷. Or, celui-ci a été conçu comme modifiant au moins partiellement les jeux institutionnels à l'œuvre en favorisant notamment les institutions européennes et certaines délégations nationales. Ces

²⁰³⁵ E. Guild et S. Carrera, « The European Union's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On », art. cit. ; E. Herlin-Karnell, « The European Court of Justice as a Game Changer: Fiduciary Obligations in the Area of Freedom, Security and Justice » dans A. Ripoll Servent et F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon; New York, Routledge, 2018, p. 396-408.

²⁰³⁶ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit., p. 793 ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », art. cit. ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

²⁰³⁷ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit., p. 279.

dernières auraient de la sorte pu obtenir certains changements de la coopération policière en lien avec leurs idées, bien qu'il semble difficile d'imaginer l'absence de luttes et de concessions menant à certaines dérogations de ce secteur d'action publique (1).

Ces évolutions sont à même d'influencer les négociations sur la base légale d'Europol qui se déroulent de manière synchronique. Sur ce point, nous avons déjà démontré comment les négociations du traité de Maastricht ont eu des incidences sur la conception du rôle d'Europol en lien avec les représentations de la coopération policière et de l'intégration européenne. Cela confirmerait de la sorte que les transformations de l'autonomie *de jure* ne sont pas uniquement fonction de la réputation d'Europol, mais de cadres cognitifs et de dynamiques institutionnelles plus larges. Pour autant, les négociations de la décision Europol peuvent être pensées comme un jeu institutionnel distinct de la convention et des négociations du traité de Lisbonne, un second forum de communauté de politique publique. Cette perspective impliquerait des acteurs distincts dotés de ressources différentes ainsi que des structures de controverse autres que celles du niveau macro. À l'instar de ce que nous avons observé dans le chapitre 2, cette configuration pourrait dès lors mener à une dissociation partielle par rapport aux résultats obtenus par le traité de Lisbonne, intensifiant les dérogations supposées des mécanismes prévus pour la coopération policière par ce texte (2).

A. 1. Des transformations partielles de la coopération policière européenne

La réflexion sur les évolutions de la construction européenne a été centrale au cours des années 2000 et ce rapidement après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Nous avons précédemment démontré comment les négociations relatives à l'intégration européenne constituent des opportunités politiques pour les acteurs n'ayant pas obtenu satisfaction et devant faire face aux défenseurs du *statu quo*. C'est en particulier le cas en matière de coopération policière, domaine au cœur des divergences entre les partisans de la supranationalisation et ceux de l'intergouvernementalisme²⁰³⁸. Or, pour comprendre le contenu d'un texte, nous postulons la nécessité d'identifier les acteurs et leurs ressources. Dans ce sens, la convention mise en place pour préparer le traité constitutionnel accorde une place inédite à la Commission européenne et au Parlement européen et entraîne de nouveaux équilibres entre les délégations nationales. Ces

²⁰³⁸ F. Trauner et A. Ripoll Servent, « Justice and Home Affairs Research », *art. cit.*, p. 3.

éléments expliqueraient un certain nombre de transformations de la coopération JAI, tendant vers plus de supranationalisation dans ce texte signé à Rome le 29 octobre 2004, repris dans son ensemble par le traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, après les « non » aux référendums français du 29 mai 2005 et néerlandais du 1^{er} juin 2005 (§1). Cependant, un certain nombre de dérogations à la méthode communautaire persiste dans la coopération policière qui reste pensée comme un domaine exceptionnel par son caractère régalien, ce que nous tâchons de comprendre dans un deuxième temps (§2).

A.1. §1. La convention, un jeu institutionnel inédit

Lors de la déclaration de Laeken de décembre 2001, les chefs d'État et de gouvernement des États membres ont affirmé leur volonté de créer une « convention ». Cette dernière serait en charge de préparer un document qui constituerait la base des discussions de la CIG en vue de la rédaction du prochain traité européen. Cette modalité particulière est liée à l'entrepreneuriat politique déployé par la présidence belge du deuxième semestre de l'année 2001 afin de concrétiser son « ambition constitutionnelle pour l'Europe »²⁰³⁹. L'objectif derrière cette convention est alors de pouvoir permettre une « préparation aussi large et transparente que possible » pour que l'UE puisse devenir « plus simple, plus forte dans la poursuite de ses objectifs essentiels et plus présente dans le monde »²⁰⁴⁰. Cette idée de convention est soutenue par certains États membres de taille plus réduite avec la volonté de pouvoir peser davantage sur le processus décisionnel au détriment des plus grands États, mais aussi par le Parlement européen et la Commission. Les membres de ces institutions perçoivent dans cette configuration la possibilité d'affirmer leurs propres représentations de la construction européenne, globalement favorables à la communautarisation. En effet, sur les 105 membres de la convention, 84 sont en provenance des États dont les deux tiers sont des parlementaires²⁰⁴¹ ; 16 représentent le Parlement européen ; et deux la Commission européenne – Michel Barnier et António Vitorino. De plus, le Parlement européen et la Commission sont représentés au sein du secrétariat de la convention

²⁰³⁹ P. Magnette et K. Nicolaïdis, « The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rhetoric », *West European Politics*, 2004, 27, 3, p. 386.

²⁰⁴⁰ Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, p. 1.

²⁰⁴¹ Cette présence numérique des parlementaires est liée à la justification avancée par le gouvernement belge de démocratisation de l'UE dans une période de remise en cause de la légitimité démocratique de l'UE, élément difficile à refuser pour les gouvernements nationaux (P. Magnette et K. Nicolaïdis, « The European Convention », art. cit., p. 385-389).

qui a joué un rôle central de centralisation des idées, de proposition, de structuration des débats voire d'influence sur le processus décisionnel grâce à son expertise et sa neutralité perçues²⁰⁴². De même, ces deux institutions disposent de représentants additionnels au sein du Présidium. Cet organe a été en charge de préparer les bases de travail et de discuter des propositions du secrétariat de la convention, avant qu'elles ne soient transmises à l'ensemble des conventionnels. Son rôle, non seulement de médiateur, mais de force décisionnelle a également grandement été mis en avant dans la littérature²⁰⁴³.

Outre cette forte présence numérique, le Parlement européen et la Commission ont bénéficié de canaux importants pour affirmer leur cadre cognitif en faveur du renforcement de leur rôle et de la méthode communautaire de manière plus générale. Les eurodéputés ont réussi à contribuer aux discussions par « la diffusion d'idées, de concepts, de solutions institutionnelles et d'axiomes »²⁰⁴⁴. Plusieurs ressources ont été avancées pour comprendre cela : leurs travaux et propositions précédemment effectués sur les transformations de l'UE ; leur familiarité avec les discussions européennes et les délibérations ; leur discours homogène et leurs stratégies d'alliance avec les représentants de la Commission ainsi qu'avec les députés nationaux, peu évidentes initialement ; et leur légitimité symbolique puisque considérés comme représentant les citoyens européens dans leur diversité²⁰⁴⁵ dans un climat général de questionnement de la légitimité démocratique de l'UE tendant à les valoriser²⁰⁴⁶.

La Commission européenne a su mobiliser sa connaissance des jeux européens et ses ressources propres²⁰⁴⁷, et ce en particulier au sein du groupe de travail X chargé des enjeux

²⁰⁴² Ce secrétariat est ainsi composé de trois représentants de la Commission, de deux députés européens, de quatre membres du secrétariat général du Conseil et de deux diplomates issus des États membres. Pour plus de détails sur son rôle, voir F. Deloche-Gaudez, « Le secrétariat de la convention européenne : un acteur influent », *Politique européenne*, 2004, 13, 2, p. 43-67.

²⁰⁴³ Ce Présidium est composé de deux représentants de la Commission, de deux parlementaires européens, de deux parlementaires nationaux, d'un représentant par État membre en charge de la présidence durant les travaux de la convention, des deux vice-présidents de la convention, Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene, et du président, Valéry Giscard d'Estaing. Pour plus d'informations sur le présidium, voir *Ibid.* ; P. Magnette et K. Nicolaidis, « The European Convention », art. cit.

²⁰⁴⁴ O. Costa, « La contribution de la composante « Parlement européen » aux négociations de la convention », *Politique européenne*, 2004, 13, 2, p. 23.

²⁰⁴⁵ *Ibid.*

²⁰⁴⁶ P. Magnette et K. Nicolaidis, « The European Convention », art. cit. Dans ce sens, force est de constater les nombreux débats relatifs aux prérogatives parlementaires lors des sessions de la convention, par exemple, lors de la session plénière des 6 et 7 juin 2002 dont le compte-rendu est disponible en ligne (<http://www.assemblee-nationale.fr/europe/convention-compte-rendu.asp>).

²⁰⁴⁷ P. Magnette et K. Nicolaidis, « The European Convention », art. cit., p. 387.

JAI²⁰⁴⁸. Ce dernier a été présidé par John Bruton, ancien Premier ministre irlandais ayant joué un rôle clé dans la lutte européenne contre le trafic de stupéfiants et le développement d'Europol. Représentée par António Vitorino, dont l'expertise et l'expérience est reconnue par les représentants nationaux et ayant participé à toutes les réunions²⁰⁴⁹, la Commission a également été soutenue par les acteurs auditionnés au sein de ce groupe de travail. C'est entre autres le cas de Jürgen Störbeck, alors directeur d'Europol, de Gilles de Kerchove, membre du secrétariat du Conseil, ou de certains universitaires consultés²⁰⁵⁰.

De manière plus générale, les représentants de la Commission et du Parlement européen ont partagé leurs représentations en faveur d'une supranationalisation de l'UE avec certaines délégations nationales. Une sorte de groupe des « amis de la méthode communautaire », composé de membres de petits et moyens États membres, s'est rencontrée régulièrement lors de la convention afin d'élaborer une position commune portée au fil des négociations²⁰⁵¹.

Par conséquent, ces alliances d'acteurs ont réussi à obtenir plusieurs transformations des mécanismes existant en matière JAI, reprises par le traité de Lisbonne²⁰⁵². En effet, l'ELSJ devient une compétence partagée de l'UE avec les États membres. Cela signifie que « l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine »²⁰⁵³. En outre, les États membres ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Le traité prévoit de la sorte la suppression des piliers mis en place par le traité de Maastricht et qui impliquaient des modes de discussion et de prise de décision distincts selon les enjeux traités. De ce fait, la méthode communautaire est également appliquée aux matières relevant de l'ancien troisième pilier et la procédure législative devient ordinaire. Le Parlement européen devient donc co-législateur dans ces domaines réga-

²⁰⁴⁸ Au sein des autres négociations sectorielles et groupes de travail, la Commission a été grandement marginalisée du fait de ses ressources plus limitées et de sa légitimité moindre (O. Costa, « La contribution de la composante « Parlement européen », art. cit., p. 21.)

²⁰⁴⁹ C. Kaunert, *European Internal Security*, op. cit., p. 193.

²⁰⁵⁰ *Ibid.*, p. 194.

²⁰⁵¹ P. Magnette et K. Nicolaïdis, « Coping with the Lilliput Syndrom: Large vs. Small Member States in the European Convention », *Politique européenne*, 2004, 13, 2, p. 72-79.

²⁰⁵² J. Monar, « Justice and Home Affairs in the EU Constitutional Treaty. What Added Value for the « Area of Freedom, Security and Justice »? », *European Constitutional Law Review*, 2005, 1, 2, p. 243-244.

²⁰⁵³ Article 3 du TFUE.

liens, ce qui s'inscrit dans le renforcement plus large de ses pouvoirs dans l'ex-troisième pilier²⁰⁵⁴, mais aussi des capacités d'action des parlements nationaux²⁰⁵⁵. Ainsi, les députés européens, et surtout les députés nationaux, ont pu être considérés dans la littérature comme les grands « gagnants »²⁰⁵⁶ du traité de Lisbonne. L'article 88 prévoit même un rôle spécifique des parlementaires nationaux et européens qui doivent participer au contrôle politique d'Europol.

De plus, par l'abolition de la structure des piliers, le traité de Lisbonne a étendu la juridiction de la CJUE à l'ancien troisième pilier (article 267 du TFUE). Celle-ci est à présent en mesure d'analyser la légalité des actes et instruments législatifs adoptés sous le titre V du TFUE ainsi que leur interprétation, donc possiblement également ceux relatifs à Europol. Ce changement, combiné à la valeur contraignante et obligatoire de la charte des droits fondamentaux et à la mention de la possible création d'un procureur européen²⁰⁵⁷, a été perçu comme témoignant de la volonté de remédier au « déficit judiciaire et au manque de surveillance »²⁰⁵⁸.

Ces registres de changement ont été décrits par certains commentateurs comme menant à « la refonte des configurations institutionnelles, décisionnelles et légales au fondement de l'ELSJ »²⁰⁵⁹ voire à une « normalisation »²⁰⁶⁰ du processus politique dans ce domaine. Néanmoins, ces évolutions sont moins corrélées à un bouleversement des représentations sociales de l'ensemble des parties prenantes qu'au processus décisionnel spécifique de la convention. Celui-ci a offert l'opportunité aux acteurs favorables à la communautarisation de l'ELSJ de peser dans ce sens. Cependant, comme développé précédemment, les réticences exprimées par un certain

²⁰⁵⁴ Le Parlement européen dispose par exemple d'un droit de veto par son pouvoir de consentement aux accords noués entre l'UE avec des États tiers et des organisations internationales selon l'article 218 du TFUE.

²⁰⁵⁵ Selon les articles 12 du TUE et 69 du TFUE, les parlements nationaux sont en charge de s'assurer que toute proposition législative s'inscrivant dans le titre V relatif aux dispositions à l'œuvre relatives à l'ELSJ respecte le principe de subsidiarité. Dans le cas contraire, ils peuvent actionner le système d'alerte précoce. En outre, à la lumière des articles 70 et 71 du TFUE, les députés nationaux disposent d'un droit d'information accru, en particulier concernant le contenu et les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre des politiques relatives à l'ELSJ et des activités du comité COSI.

²⁰⁵⁶ E. De Capitani, « The Democratic Accountability of the EU's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On » dans E. Guild, S. Carrera et A. Eggenschwiler (eds.), *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On: Successes and Future Challenges under the Stockholm Programme*, Research Paper, Bruxelles, Centre for European Policy Studies (collection « Centre for European Policy Studies »), 2010, p. 23 ; S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit., p. 10.

²⁰⁵⁷ Pour plus de détails sur les dynamiques ayant mené à l'adoption de ce projet, cf. par exemple M. Mangenot, « Jeux européens et innovation institutionnelle. Les logiques de création d'Eurojust (1996-2004) », art. cit.

²⁰⁵⁸ E. Herlin-Karnell, « The European Court of Justice as a Game Changer », art. cit., p. 396.

²⁰⁵⁹ S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit., p. 10.

²⁰⁶⁰ M. Rhinard, « Public Policy Approaches and the Study of European Union Justice and Home Affairs », art. cit., p. 51.

nombre d'acteurs face à cette dynamique ont également mené à de nombreuses dérogations, particulièrement visibles en matière de coopération policière européenne.

A.1. §2. Des divergences persistantes sur la coopération policière

En raison des modifications apportées par le traité de Lisbonne au fonctionnement des matières JAI, celui-ci a pu être présenté dans la littérature comme « révolutionnant »²⁰⁶¹ ces enjeux ou comme marqueur « d'un avant et d'un après »²⁰⁶². Cependant, la littérature existante sur la convention a également souligné le poids majeur des plus grands États membres plus réticents à la supranationalisation. L'un des canaux principaux de cette influence mis en exergue par ces recherches est le rôle central de Valéry Giscard d'Estaing, président de la convention, la contrôlant d'une « main de fer »²⁰⁶³. Celui-ci a été perçu par les chercheurs sur cette question comme défendant principalement les représentations des plus grands États membres, décrits comme victimes d'un « syndrome de Lilliput », se pensant géants attaqués par une myriade de petits États²⁰⁶⁴. Par conséquent, si l'alliance d'acteurs nationaux et européens décrite précédemment a réussi à obtenir certaines concessions durant la convention, la CIG ensuite organisée a remis en cause plusieurs des résultats obtenus du fait de la composition bien plus intergouvernementale à l'œuvre²⁰⁶⁵.

C'est notamment le cas des domaines JAI, particulièrement politisés et à même de cristalliser des positions nationales plus polarisées²⁰⁶⁶. Cette caractéristique est présentée par Florian Trauner et Ariadna Ripoll Servent comme intensifiant les difficultés déjà préexistantes entre les États. Il serait de la sorte plus compliqué pour eux de trouver une forme de compromis sur la vitesse et l'ampleur de l'intégration de la coopération policière et des enjeux JAI²⁰⁶⁷. À cet égard, il est intéressant de noter qu'il n'est pas question de « politiques communes » concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale, alors qu'il existe une « politique commune de l'immigration » ou « une politique commune de l'asile ». En effet, les chapitres

²⁰⁶¹ E. Guild et S. Carrera, « The European Union's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On », art. cit., p. 2.

²⁰⁶² *Ibid.*, p. 3.

²⁰⁶³ P. Magnette et K. Nicolaïdis, « The European Convention », art. cit., p. 398.

²⁰⁶⁴ P. Magnette et K. Nicolaïdis, « Coping with the Lilliput Syndrom », art. cit.

²⁰⁶⁵ P. Magnette et K. Nicolaïdis, « The European Convention », art. cit., p. 399. Plusieurs exemples attestent de ce revirement de bord, comme le rejet du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil JAI, de la possible création d'un procureur européen et de l'extension de la juridiction de la CJUE (C. Kaunert, *European Internal Security*, *op. cit.*, p. 196).

²⁰⁶⁶ Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », art. cit.

²⁰⁶⁷ F. Trauner et A. Ripoll Servent, « Justice and Home Affairs Research », art. cit, p. 3.

du titre V relatifs à la coopération policière et judiciaire en matière pénale évoquent seulement l'idée d'une « coopération » entre les autorités compétentes des États membres. Cette spécificité est dès lors avancée pour justifier les limitations des prérogatives du Parlement européen et des parlements nationaux, pas pleinement associés à tous les mécanismes relatifs à l'ELSJ²⁰⁶⁸. De même, la Commission ne dispose toujours pas d'un droit d'initiative exclusif puisqu'un quart des États membres peut également utiliser cette capacité d'action²⁰⁶⁹. En outre, cette idée de coopération et non de politique commune entre en résonance avec les dispositions de l'article 72 du TFUE. Ce dernier dispose que les États membres demeurent responsables du maintien de l'ordre public et de leur sécurité intérieure – du fait de l'insistance de la délégation britannique²⁰⁷⁰ –, tout comme ils sont en mesure de coopérer de la manière dont ils le souhaitent (article 73 du TFUE). Cette coopération doit de plus respecter les « différents systèmes et traditions juridiques des États membres » (article 67 du TFUE). Peu d'évolutions sur ces points sont donc perceptibles par rapport au traité d'Amsterdam puisqu'une importante marge de manœuvre reste accordée aux États membres. En témoignent également la mise en place d'une

²⁰⁶⁸ Par exemple, ils sont uniquement informés des résultats des évaluations de la mise en œuvre par les États des politiques de l'ELSJ (article 70 du TFUE) ou des travaux du Comité permanent de sécurité intérieure (COSI) (article 71 du TFUE) et ne peuvent infléchir les orientations adoptées.

²⁰⁶⁹ La seule différence est que si l'initiative discutée n'est pas celle de la Commission, mais provient des États membres, la majorité qualifiée n'est plus fixée à 55% des membres du Conseil, mais à 72% (article 238 du TFUE). Ce compromis a été présenté comme permettant de préserver un certain pouvoir des États membres tout en empêchant la prolifération d'initiatives de leur part souvent mues par une projection de leurs préférences domestiques qui ne correspondait pas nécessairement aux besoins de l'ensemble des États membres (J. Monar, « Justice and Home Affairs in the EU Constitutional Treaty », art. cit., p. 242).

²⁰⁷⁰ R. Coolsaet, « EU Counterterrorism Strategy », art. cit., p. 865.

période de transition de cinq ans²⁰⁷¹ des divers aménagements individuels²⁰⁷², ou des mécanismes de « coopération renforcée »²⁰⁷³.

Outre la place spécifique accordée à la coopération policière par rapport aux « politiques communes » de l'ELSJ, une distinction plus fine au sein de ces dernières a été opérée. En effet, la coopération policière opérationnelle a été l'objet de clauses encore plus particulières au nom de la souveraineté nationale. De prime abord, force est de constater la formalisation institutionnelle de cette vision dérogatoire de la coopération policière opérationnelle avec la création du COSI au sein du Conseil des ministres²⁰⁷⁴. De plus, la dimension opérationnelle est

²⁰⁷¹ L'article 9 du protocole n°36 sur les dispositions transitoires complétant le TFUE (JO C 115 du 9 mai 2008, p. 322–326) dispose que « les effets juridiques des actes des institutions, organes et organismes de l'Union adoptés sur la base du traité sur l'Union européenne avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sont préservés » tant que ceux-ci n'auront pas été « abrogés, annulés ou modifiés en application des traités ». En outre, l'article 10 de ce même protocole prévoit, concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale, que la Commission ne peut pas exercer de recours en manquement et que la CJUE ne peut pas pleinement exercer ses nouvelles compétences avant une période de cinq ans, à moins que les actes sur lesquels doivent s'exercer ces prérogatives soient modifiés durant ce délai. La mise en place de ces mécanismes a été justifiée par le délai accordé aux États membres et à la Commission « pour se préparer totalement à ce changement et garantir une transition sans heurts vers une nouvelle manière de légiférer et d'exercer le contrôle juridictionnel dans ce domaine » (communiqué de presse de la Commission européenne du 01/12/2014 « Les politiques de l'UE en matière de justice et d'affaires intérieures entrent dans une nouvelle ère » (IP/14/2266)).

²⁰⁷² L'article 10 du protocole n°36 accorde au Royaume-Uni la possibilité, six mois avant l'expiration de la période transitoire, de notifier au Conseil son refus de reconnaître les prérogatives de la Commission et de la CJUE. Le Royaume-Uni a décidé en juillet 2013 un « *opt-out* » total de l'ensemble des mesures, avant de participer de nouveau – « *opt in* » – à 35 de ces mesures en novembre 2014. Selon le protocole n°22 complétant le traité de Lisbonne, le Danemark est en mesure de maintenir son *opt-out* quant à tous les actes relatifs à la coopération judiciaire pénale et policière adoptés après l'entrée en vigueur de ce traité, confirmant l'option de retrait de cet État déjà posée en 1992 à la suite de l'échec du référendum d'adoption du traité de Maastricht. L'Irlande dispose également de clauses d'*opt-out* suite au rejet des Irlandais du traité de Lisbonne lors du référendum du 12 juin 2008. L'Irlande peut se retirer de certains mécanismes de coopération policière et judiciaire pénale et choisir ceux auxquels elle souhaite participer.

²⁰⁷³ En cas de désaccords ou d'absence de consensus au sein du Conseil, les États membres désireux de renforcer la coopération peuvent mettre en place une coopération renforcée, également appelée clause d'accélérateur. Déjà pensée dans le cadre du traité d'Amsterdam, cette dernière permet des avancées de l'intégration européenne mais à un nombre restreint. Certaines conditions sont toutefois prévues ; elle doit réunir au moins neuf États membres, n'est utilisable que dans certains domaines perçus comme « sensibles » en matière de souveraineté des États membres et a été présentée comme devant être utilisée en dernier ressort (S. Carrera et E. Guild, *Implementing the Lisbon Treaty Improving the Functioning of the EU on Justice and Home Affairs*, Département politique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen, 2015, p. 18-19). Ce mécanisme de coopération renforcée ou les « *opt out* » s'inscrivent dans une dynamique de différenciation abondamment étudiée. Cf. entre autres : H. F. Dyson et A. Sepos, *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, op. cit. ; K. Holzinger et F. Schimmelfennig, « Differentiated Integration in the European Union », art. cit. ; B. Leruth et C. Lord, « Differentiated Integration in the European Union », art. cit. ; T. Winzen et F. Schimmelfennig, « Explaining Differentiation in European Union Treaties », art. cit. ; S. Fabbrini et V. Schmidt, « Introduction », art. cit.).

²⁰⁷⁴ L'article 71 du TFUE décrit la fonction de ce comité permanent au sein du Conseil comme « la promotion et [du] renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure » et « la coordination de l'action des autorités compétentes des États membres ». Dans une perspective intergouvernementaliste, il ne peut donc adopter de mesures législatives, ni mener des opérations, mais il facilite, promeut, renforce la coordination des actions opérationnelles des États membres, évalue la direction générale et l'efficacité de la coopération opérationnelle en identifiant les insuffisances, les échecs et effectue les recommandations appropriées (S. Peers, *EU Justice*

exclue de la procédure législative ordinaire et reste soumise à une prise de décision du Conseil à l'unanimité après simple consultation du Parlement européen²⁰⁷⁵. De même, l'article 89 du TFUE établit que le Conseil utilise une « procédure législative spéciale » afin de déterminer les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes des États membres peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci. La décision est prise à l'unanimité au sein du Conseil et le Parlement européen est uniquement consulté. Enfin, les mécanismes de coopération renforcée sont également applicables dans ce domaine de coopération policière opérationnelle²⁰⁷⁶. Ces différentes dérogations expliquent notamment pourquoi l'article 88 du TFUE précise les objectifs principaux d'Europol²⁰⁷⁷ et rappelle que les agents d'Europol ne disposent d'aucun pouvoir de contrainte. Selon cet article, toute action opérationnelle de l'agence « doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné ».

A. 2. Les négociations Europol, un jeu institutionnel distinct

Les décisions prises durant la convention et traduites dans le traité de Lisbonne sont adoptées à distance des débats sur l'autonomie d'Europol et sa réputation, dans un autre forum de communauté de politique publique. Elles reflètent des structures de controverse plus larges sur l'intégration européenne entre les parties prenantes au processus décisionnel. Ces évolutions ont été pensées par certains commentateurs comme témoignant d'un changement des représentations sociales des professionnels de la politique²⁰⁷⁸. Dans ce cas, les transformations du niveau

and Home Affairs Law, troisième édition, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2011, p. 53). Ce flou sur le mandat exact du COSI, sur la délimitation entre tâches opérationnelles et législatives, sur sa composition a suscité de nombreuses interrogations et difficultés (A. Scherrer, J. Jeandesboz et P.-E. Guittet, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », art. cit., p. 41).

²⁰⁷⁵ Selon l'article 87 du TFUE, la procédure législative ordinaire ne concerne que les mesures relatives aux questions liées à l'information, le soutien à la recherche et au développement du personnel, le développement des techniques communes d'enquête.

²⁰⁷⁶ L'article 87 du TFUE prévoit qu'en absence d'unanimité au sein du Conseil concernant la coopération policière opérationnelle, un groupe d'au moins neuf États membres peut s'en référer au Conseil européen pour qu'il parvienne à trouver un accord entre les chefs d'État et de gouvernement. En cas de consensus, le Conseil européen renvoie le projet au Conseil pour adoption ; en cas de désaccord, les États volontaires peuvent instaurer une coopération renforcée selon les modalités évoquées précédemment et en informant le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

²⁰⁷⁷ Il s'agit du soutien et du renforcement de l'action menée par les autorités compétentes des États membres, de leur coopération mutuelle dans la prévention et la lutte contre le crime, le terrorisme et les autres formes graves de criminalité affectant deux États membres au moins.

²⁰⁷⁸ E. Guild et S. Carrera, « The European Union's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On », art. cit. ; E. Herlin-Karnell, « The European Court of Justice as a Game Changer », art. cit.

macro pourraient *a priori* nous amener à supposer une même dynamique de supranationalisation lors des négociations de la décision Europol se déroulant de manière synchronique. Tandis que la convention en charge de préparer le traité constitutionnel pour l'Europe débute ses travaux au début des années 2000, la réforme de la base légale d'Europol est initiée dès 2001²⁰⁷⁹. Nonobstant, elle est finalement repoussée en raison des négociations parallèles de la convention européenne qui doivent impliquer une refonte plus générale des instruments juridiques du troisième pilier. Ainsi, les évolutions apportées par le TFUE pourraient constituer une ressource pour les acteurs demandant un changement de l'autonomie organisationnelle d'Europol.

Néanmoins, nous avons mis en exergue l'importance de la configuration institutionnelle de la convention en charge de préparer le traité constitutionnel pour comprendre ses résultats. Les modifications apportées par ce texte peuvent surtout être saisies à la lumière des ressources plus importantes de certains acteurs marginalisés dans les CIG précédentes. En outre, même avec cette ouverture du processus décisionnel, de nombreuses dérogations ont été prévues pour les enjeux relatifs à la coopération policière et à sa facette opérationnelle. Celles-ci attestent des résistances à la supranationalisation de cet enjeu régalien. Or, le jeu institutionnel de la décision de 2009 a impliqué des acteurs et ressources distincts de ceux de la convention, notamment des représentants nationaux dotés d'une expertise technique et orientés par leur « pragmatisme »²⁰⁸⁰. Dans ce sens, nous supposons que les différentes tensions ayant mené à des exceptions intergouvernementales dans ce secteur d'action publique déjà perceptibles dans le cadre des négociations du TFUE pourraient être renforcées durant les discussions sur la base légale d'Europol.

Du point de vue chronologique, une forme de déconnexion temporelle a finalement été visible entre les niveaux macro et meso. Les débats sur l'autonomie *de jure* ne reprennent pas immédiatement après l'échec du traité constitutionnel, mais sont relancés par la présidence autrichienne du premier semestre de l'année 2006. Cette dynamique est liée au soutien des professionnels de la sécurité et de la politique de cet État pour la coopération policière et pour Europol, noté au fil des chapitres de cette thèse. Par conséquent, lors du Conseil informel des 12 et 14 janvier 2006 de Vienne, la présidence autrichienne inaugure un débat politique sur le

²⁰⁷⁹ A. De Moor et G. Vermeulen, « Europol, quoi de neuf ? », art. cit., p. 159.

²⁰⁸⁰ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 145.

renforcement d'Europol et sur le cadre et les objectifs de ce dernier²⁰⁸¹. L'objectif sous-jacent de la présidence à cette impulsion est l'affirmation de sa vision expansive de l'autonomie opérationnelle et organisationnelle d'Europol. À ce titre, la présidence autrichienne a été soutenue par plusieurs délégations nationales, mais aussi par la Commission et le Parlement européen qui y ont vu une opportunité pour modeler l'autonomie de l'agence à partir de leurs propres idées. Afin de consulter les parties prenantes au processus décisionnel, la présidence a organisé une « conférence de haut niveau » sur l'avenir d'Europol en février 2006 pour identifier les principaux enjeux à débattre. Puis, les réunions du groupe des « amis de la présidence », réunissant des experts des États membres, du secrétariat général du Conseil, de la Commission et d'Europol, ont été organisées afin de proposer des options plus claires permettant de développer l'autonomie de l'agence²⁰⁸².

Rapidement, les acteurs en présence s'accordent sur le nécessaire remplacement de la convention par une décision modifiant l'autonomie opérationnelle et organisationnelle d'Europol. L'outil même de la convention est pensé comme rigide dans la mesure où toute modification de ce texte nécessite l'adoption de protocoles à l'unanimité par le Conseil ainsi qu'une ratification par chaque parlement national. L'adoption des trois protocoles modifiant la convention Europol a conféré une forte visibilité à ce problème puisqu'ils ont nécessité plusieurs années avant d'entrer en vigueur. Ce décalage est alors conçu par les parties prenantes au processus décisionnel comme particulièrement problématique en matière de sécurité intérieure. Ce secteur d'action publique est perçu comme soumis à des impératifs nécessitant des réponses rapides. En outre, le cas d'Europol est exceptionnel par rapport aux autres agences du troisième pilier, créées à partir de décisions du Conseil, instrument législatif beaucoup plus souple et facile à modifier.

²⁰⁸¹ Rapport des amis de la présidence sur le futur d'Europol du 19 mai 2006, document 9184/1/06.

²⁰⁸² *Ibid.* Six grandes pistes ont été discutées: le futur rôle d'Europol, particulièrement la définition de son mandat et de ses tâches ; le rôle opérationnel d'Europol, surtout concernant les modalités d'échange d'information, de traitement de l'information par son analyse et les enjeux de protection des données ; les partenariats avec les autres organes et institutions de l'Europe et avec les organisations et États tiers ; les enjeux de gouvernance et de contrôle d'Europol, avec une réflexion spécifique sur le fonctionnement et le rôle du conseil d'administration, du directeur, des HENUs, du Parlement européen et de la CJCE ; la diffusion de l'existence d'Europol auprès des officiers de police et du grand public ; enfin, les enjeux institutionnels liés à la base légale d'Europol et aux mesures de mise en œuvre. Chaque piste est déclinée en une liste de propositions et est précisée pour chaque transformation la nature de l'acte législatif nécessaire (décision du Conseil, du conseil d'administration, changement de la convention etc.). Ce rapport a permis ainsi de dresser un état des lieux relativement complet des idées potentielles de renforcement d'Europol et des consensus s'en dégageant ou non.

Néanmoins, des divergences fortes dans le forum de communauté de politique publique demeurent quant au contenu de la future décision. La préparation de ce texte est confiée aux groupes de travail du Conseil selon les conclusions du Conseil JAI des 1 et 2 juin 2006. Pourtant, le 22 décembre 2006, la Commission soumet une proposition de décision du Conseil²⁰⁸³ alors même qu'elle dispose de prérogatives encore limitées selon le traité d'Amsterdam. Cette stratégie audacieuse s'inscrit dans son activité législative plus générale concernant Europol et démontre la volonté de la Commission d'affirmer ses représentations de l'autonomie de l'organisation. En effet, en agissant comme « première arrivée », elle a plus de chances qu'un certain nombre de propositions soit accepté par le Conseil selon Christian Kaunert²⁰⁸⁴. Cette quête d'influence explique la préparation rapide de cette initiative par les services de la Commission. Pour ce faire, les membres de la DG JAI ont sélectionné des options identifiées par les réunions du groupe des amis de la présidence et ont utilisé l'expertise technique et juridique ainsi déployée. La Commission a également économisé sur le long processus de consultation des États membres en estimant qu'ils avaient déjà donné leur avis durant les phases précédentes²⁰⁸⁵. Pour rassurer les délégations nationales, les membres de la DG JAI ont mis en exergue la reprise de leurs idées et la conformité de sa proposition aux discussions précédentes : « Si les États membres étaient favorables à une évolution prudente d'Europol en tant qu'organisation, ils excluaient une « révolution » allant dans le sens d'une refonte complète de celle-ci. Dans l'esprit de ce message sans équivoque, la proposition comprend un certain nombre de modifications avancées et soutenues par les États membres et par Europol, mais ne change pas fondamentalement le caractère de l'organisation »²⁰⁸⁶. De même, la Commission explique que « des solutions plus ambitieuses – visant notamment à doter Europol de pouvoirs d'enquête indépendants

²⁰⁸³ Proposition de la Commission européenne d'une décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (EUROPOL), COM (2006) 817 final du 20 décembre 2006.

²⁰⁸⁴ C. Kaunert, *European Internal Security*, *op. cit.*, p. 41.

²⁰⁸⁵ Document de travail des services de la Commission sur la décision du Conseil portant création de l'Office européen de police – synthèse de l'étude d'impact, document 5055/07 du 12 janvier 2007.

²⁰⁸⁶ *Ibid.*, p. 4.

– ont été examinées mais rapidement rejetées. Aucune des solutions moins ambitieuses ne présente les atouts décisifs de la présente proposition »²⁰⁸⁷. Cette stratégie a été partiellement favorable à la Commission puisqu'un certain nombre de ses idées est repris dans la décision Europol, adoptée le 6 avril 2009²⁰⁸⁸, après plus d'un an de débats²⁰⁸⁹.

Nous postulons que l'une des ressources mobilisées par la Commission dans ce jeu institutionnel a été le déroulement parallèle des négociations au niveau macro, ayant permis d'introduire un changement important dans l'autonomie organisationnelle d'Europol : sa transformation en une agence de l'UE. Toutefois, les dérogations du traité de Lisbonne en matière de coopération policière nous amènent à supposer de possibles nuances à cette supranationalisation, et ce d'autant plus que les débats se déroulent dans des arènes distinctes (§1). Les enjeux opérationnels de l'autonomie *de jure* d'Europol semblent encore plus éloignés des arènes de négociation européennes. Les discussions sur ces facettes auraient principalement été structurées par des controverses sur la performance et l'expertise technique d'Europol (§2).

A.2. §1. Des changements encadrés de l'autonomie organisationnelle

La principale évolution de l'autonomie *de jure* d'Europol du point de vue organisationnel est son statut d'agence de l'UE. Celle-ci n'apparaît pas dans le rapport des amis de la présidence. Elle a été proposée par la Commission dans son initiative de 2006 et s'ancre dans sa vision de moteur de l'intégration européenne²⁰⁹⁰. Ce changement peut paraître surprenant au vu des résistances observées dans les chapitres précédents de certaines délégations nationales à

²⁰⁸⁷ *Ibid.*, p. 7.

²⁰⁸⁸ Décision du Conseil 2009/371/JAI du 4 juillet 2009, établissant l'Office européen de police, JO L 121 du 15 mai 2009, p. 37-66.

²⁰⁸⁹ Un accord sur le texte de la décision Europol a en effet été trouvé sous la présidence slovène durant le Conseil JAI du 18 avril 2008. Cependant, la République tchèque a émis une réserve sur l'adoption de ce texte liée à une résolution du Sénat tchèque en date du 12 avril 2007 qui s'est opposée à certaines des transformations prévues par la décision Europol dans un climat politique très eurosceptique. C'est en particulier le cas du financement d'Europol par le budget de l'UE, de la suppression du vote à l'unanimité au sein du Conseil et le Sénat voulait également s'assurer qu'aucune opération ou exercice d'Europol n'aurait lieu sur le territoire tchèque (http://www.mnz.gov.si/en/media_room/news/5904/).

²⁰⁹⁰ E. B. Haas, *Beyond the Nation-State*, *op. cit.* ; E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », *art. cit.* ; M. Den Boer, « Police Cooperation, a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions », *art. cit.*, p. 125 ; N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », *art. cit.* ; M. A. Pollack, « The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union », *art. cit.*, p. 219.

l'encontre de à tout renforcement du rôle des institutions supranationales dans le contrôle d'Europol. Pour ce faire, la Commission a mobilisé des décisions et orientations prises par les États membres dans d'autres jeux institutionnels qu'ils pouvaient difficilement contester.

Premièrement, la Commission a démontré la spécificité d'Europol, y compris dans le domaine JAI. En s'appuyant sur les exemples du CEPOL ou d'Eurojust, deux agences de l'UE du troisième pilier, la Commission a demandé une uniformisation du statut légal d'Europol au nom d'une « simplification administrative »²⁰⁹¹.

Deuxièmement, ce nouveau statut prend sens à la lumière des négociations au sein de la convention préparant le traité constitutionnel. Celles-ci ont mené à l'abolition de la structure en piliers sur laquelle a pu s'appuyer la Commission pour affirmer son cadre cognitif qui aurait agi comme une « logique institutionnelle structurante »²⁰⁹², comme l'a perçu un membre du secrétariat général du Conseil : « Il y a une sorte de coïncidence que la décision du Conseil ait été négociée et adoptée au moment où le traité de Lisbonne abolissait les piliers, donc je pense qu'il y a une forme d'acceptation des implications de Lisbonne et que l'approfondissement de l'UE aurait aussi des conséquences sur Europol et les autres agences »²⁰⁹³. En outre, la Commission a mis en avant le déficit démocratique, constaté lors des discussions sur le traité constitutionnel, pour soutenir cette évolution d'Europol qui mènerait à un renforcement du rôle du Parlement européen²⁰⁹⁴ et qui correspondrait aux demandes de ce dernier²⁰⁹⁵.

Ce dernier point permet en particulier de comprendre le partage de l'autorité budgétaire entre le Conseil et le Parlement européen. Le financement d'Europol n'est plus à la charge des États membres, mais doit être intégré dans le budget de l'UE. De ce fait, les eurodéputés doivent donner leur accord avec le Conseil sur le financement de l'agence, selon l'article 42, et donner décharge au directeur sur l'exécution du budget, selon l'article 43. Ils ont également accès à des informations supplémentaires pour accomplir cette fonction rattachée à des tâches annexes telles que l'adoption du rapport de gestion budgétaire et financière d'Europol. Par ce biais, le Parlement européen peut refuser l'adoption du budget annuel de l'agence, comme sanction, ou au moins disposer d'un moyen de pression sur les activités d'Europol. Par conséquent, cette

²⁰⁹¹ *Ibid*, p. 3.

²⁰⁹² Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPIJ, mars 2016.

²⁰⁹³ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

²⁰⁹⁴ *Ibid*. p. 3 ; p. 5.

²⁰⁹⁵ Résolution du Parlement européen relative aux progrès réalisés en vue de la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (B6-0625/2006) du 30 novembre 2006

modification de la base légale de l'agence diminue la capacité de certains États d'influencer les orientations d'Europol en mettant en avant leur contribution nationale élevée²⁰⁹⁶. Cette transformation a semblé inattendue, y compris au sein de l'agence : « Je pensais que cela aurait été plus difficile et il y avait vraiment un accord et un consensus à le faire. Je pense que le *timing* était important parce que c'était immédiatement après la crise financière, et les raisons budgétaires pour faire d'Europol une agence plus efficiente et rentable étaient fortes car je crois que dans cette période 2007-2010 les raisons financières étaient plutôt dominantes dans les esprits politiques »²⁰⁹⁷. Cette conjoncture a pu favoriser la convergence des délégations nationales sur un tel changement. Néanmoins, les dynamiques institutionnelles dominant la convention autour du renforcement du contrôle démocratique de l'UE nous semblent bien plus à même d'expliquer une telle rupture, déjà proposée par le Conseil JAI des 4 et 5 décembre 2006²⁰⁹⁸. Ces nouvelles prérogatives s'inscrivent dans une transformation plus large du rôle du Parlement européen liée au statut d'Europol d'agence de l'UE. Cette institution bénéficie dès lors avec la décision de 2009 d'un droit d'information élargi²⁰⁹⁹ et est consulté sur un plus grand nombre d'activités d'Europol²¹⁰⁰.

De même, ce changement formel renforce les capacités d'action de la Commission dont le représentant au sein du conseil d'administration dispose à présent d'un droit de vote. En outre, elle est consultée sur de nombreux documents²¹⁰¹ et est informée de la mise en œuvre de la décision Europol et des activités de l'agence, en particulier par le biais d'un rapport d'évaluation externe indépendante. Ces éléments impliquent une autonomie politique et financière²¹⁰² *de jure* plus limitée d'Europol dans la mesure où lui sont imposées un plus grand nombre d'obligations par rapport à une pluralité d'acteurs. De plus, les membres d'Europol

²⁰⁹⁶ E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Beyond Design », art. cit., p. 291.

²⁰⁹⁷ Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

²⁰⁹⁸ Conclusions du Conseil JAI des 4 et 5 décembre 2006, document 15801/06.

²⁰⁹⁹ Sont transmis au Parlement européen divers rapports, comme le rapport d'activité de l'ACC selon l'article 34, le rapport d'évaluation externe indépendante prévu à l'article 37, ou encore le projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses, le programme de travail et le rapport général d'activités d'Europol selon l'article 37 de nouveau. En outre, l'article 48 de la décision Europol renforce également les dispositions prévues par le protocole de 2003 puisque peuvent comparaître devant le Parlement européen la présidence du Conseil des ministres, le président du conseil d'administration ainsi que le directeur d'Europol.

²¹⁰⁰ C'est le cas notamment de la liste des organisations et États tiers avec lesquels Europol peut conclure des accords de coopération et les dispositions s'appliquant à ces derniers selon l'article 26, ou par exemple sur les dispositions d'application relatives aux fichiers de travail à des fins d'analyse à l'article 14.

²¹⁰¹ Il s'agit des projets de programme de travail, du budget prévisionnel, du projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses, du règlement financier d'Europol selon l'article 37.

²¹⁰² Nous combinons les indicateurs de l'autonomie formelle mis en exergue par M. Groenleer (*The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 70-72.) et ceux de E.

deviennent des fonctionnaires de l'UE et sont soumis au protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, ce qui implique là également des contrôles supplémentaires. Dans ce sens, ces éléments témoignent d'une autonomie d'Europol plus forte par rapport aux États membres, mais plus limitée par rapport aux institutions européennes.

Cependant, Europol peut difficilement être décrit comme une agence européenne pleinement communautaire en raison des diverses exceptions prévues par cette décision concernant le rôle des institutions européennes et qui s'éloignent de certaines propositions de la Commission. Europol est à cet égard décrit par certains policiers comme « une agence européenne avec un caractère intergouvernemental très fort »²¹⁰³. Ces éléments font écho pour partie aux limites à la supranationalisation de la coopération policière imposées dans le cadre du TFUE. Elles attestent également du changement d'arènes, d'acteurs et de ressources au niveau meso que représentent les négociations de la décision Europol. Cette disjonction a permis aux délégations plus réticentes d'affirmer encore davantage leurs représentations par rapport aux discussions sur la construction européenne. Celles-ci ont convergé avec la vision pragmatique des policiers participant au groupe de travail du Conseil²¹⁰⁴. Ces délégations ont pu garantir une forme de *statu quo* en matière d'autonomie organisationnelle d'Europol. Elles ont endigué pour partie les changements portés au niveau macro et assuré la continuité de leur propre vision de la légitimité procédurale d'Europol fondée sur le poids central des États. Le *timing* de cette décision est particulièrement révélateur de ce cadre cognitif. En effet, une forme de pression politique a été exercée par certaines délégations, dont le Royaume-Uni, pour que ce texte soit adopté avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne afin de contourner le pouvoir de codécision du Parlement européen²¹⁰⁵.

Plusieurs dispositions formelles attestent de cette configuration institutionnelle et de certains mécanismes intergouvernementaux. Premièrement, les prérogatives du Conseil sont peu modifiées par la décision Europol et ne sont donc pas tellement diminuées par la transformation de ce dernier en agence de l'UE²¹⁰⁶. Le seul abaissement de ses capacités d'action se limite à

²¹⁰³ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

²¹⁰⁴ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 145.

²¹⁰⁵ F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit.

²¹⁰⁶ Le Conseil reste en charge d'approuver de nombreux documents essentiels au fonctionnement d'Europol, à l'instar du projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses, du programme de travail et du rapport général d'activités d'Europol selon l'article 37, ou encore la liste des organisations et États tiers avec lesquels Europol

un partage de l'autorité budgétaire avec le Parlement européen. Deuxièmement, le Conseil a rejeté plusieurs propositions de renforcement du rôle des prérogatives des institutions européennes dans le contrôle d'Europol²¹⁰⁷. En revanche, une évolution notable du Conseil dans la décision Europol de 2009 est l'apparition de la majorité qualifiée comme modalité générale de vote et non plus l'unanimité. Cette mutation signifie que les États perdent leur droit de veto et peuvent se voir imposer des décisions par leurs homologues. Ce changement entre en résonance d'une part avec le traité constitutionnel qui initie cette transformation. Il est d'autre part justifié par la Commission au nom de la nécessaire facilitation des adaptations d'Europol. Cet argument a été accepté par les États membres, comme en témoignent les propos d'un policier espagnol : « Cela fait qu'Europol évolue de façon plus rapide [...] Si les États membres se rendent compte qu'il y a besoin de modifier quelque chose, ça prend beaucoup moins de temps »²¹⁰⁸.

Le choix politique du Conseil des ministres d'adopter la décision Europol rapidement pour court-circuiter le Parlement européen et le rejet de plusieurs de ses propositions tendant à renforcer le contrôle démocratique ont suscité d'importantes discussions au sein de cette institution. Celles-ci confirment nos propos précédents. Les parlementaires eurosceptiques se sont clairement opposés à tout renforcement d'Europol et à toute supranationalisation de l'agence, comme l'illustrent de manière éloquentes les propos de l'eurodéputé irlandais Jim Allister non-inscrit : « On essaie de nous faire croire que nous avons besoin de changer la base juridique de cette agence [...] Quelle absurdité ! Cela fait longtemps que nous luttons avec efficacité contre la criminalité et le terrorisme grâce à la coopération entre les forces de police. Ce projet ne vise rien d'autre que la création d'une composante supplémentaire de l'appareil étatique de l'UE, qui possédera ainsi une force de police effective. Ces nouveaux fonctionnaires pourront se mêler des affaires intérieures des États membres en bénéficiant – comme cela a été souligné – d'une

peut conclure des accords de coopération selon l'article 26. Il nomme et révoque donc seul le directeur et les directeurs adjoints selon la procédure prévue à l'article 38, contrairement à ce qu'il existe pour les autres agences et contrairement aux demandes de la Commission et du Parlement européen de participer à ces procédures (V. Amici, « Europol et la nouvelle décision du Conseil : entre opportunités et contraintes », art. cit., p. 92). Il décide seul des priorités d'Europol selon l'article 4.

²¹⁰⁷ Par exemple, la Commission a proposé de disposer de trois voix au sein du conseil d'administration d'Europol et de six voix pour l'adoption du budget et du programme de travail. Force est de constater en revanche qu'elle n'a pas soumis l'idée que le Parlement européen soit représenté au sein de cet organe. C'est également le cas de la consultation par le Conseil du Parlement européen quant à la fixation des priorités d'Europol à l'article 4, du renforcement du droit des députés européens de convoquer le président du conseil d'administration et le directeur d'Europol, ou de création d'une commission mixte de députés nationaux et européens (rapport du 15 novembre 2007 sur la proposition de décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (EUROPOL) (COM(2006) 0817 – C6-0055/2007 – 2006/0310(CNS))).

²¹⁰⁸ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

immunité pour leurs actions, qui ne pourront même pas faire l'objet d'un examen judiciaire dans les États membres. Cette proposition ridicule est tout à fait superflue »²¹⁰⁹. En revanche, les membres du PPE ont dans leur ensemble, à l'exception des Britanniques²¹¹⁰, soutenu très activement les changements apportés par la décision Europol, pensés comme source d'« efficacité » et de « flexibilité »²¹¹¹ tout en garantissant un rôle croissant au Parlement européen. Ces eurodéputés ont bénéficié du soutien de ceux de l'ALDE dont le président, Alexander Alvaro, a expliqué que ce groupe n'avait « aucune crainte quant à l'expansion d'Europol [...] Elle est nécessaire pour protéger notre population dans le cadre de la lutte contre le crime organisé, qui ne s'arrête pas aux frontières »²¹¹². Pour autant, à la différence des eurodéputés du PPE qui partent de l'idée que « le temps appelle à l'action », ceux de l'ALDE ont une démarche plus prudente en demandant que la décision Europol intègre le rôle des institutions supranationales prévu par le traité de Lisbonne dès que ce dernier entrera en vigueur. De ce point de vue, les membres de l'ALDE se sont rapprochés de ceux du PSE qui ont décrit le nouvel Europol comme « un outil concret et efficace » tout en demandant une actualisation de la base légale de l'agence une fois le TFUE appliqué. En revanche, le positionnement des Verts et de la gauche unitaire européenne/gauche verte nordique (GUE/NGL) s'est révélé plus mitigé et critique, autant sur les enjeux opérationnels qu'organisationnels de l'autonomie d'Europol²¹¹³. Ces eurodéputés se sont opposés à l'adoption d'une décision Europol avant celle du traité de Lisbonne, qu'ils ont conçue comme une forme de mépris du Conseil à leur endroit.

Si l'ensemble des eurodéputés s'est interrogé sur l'équilibre entre le Conseil et le Parlement européen, ces acteurs se sont en revanche moins focalisés sur le renforcement d'autres structures représentant pourtant les États membres : le conseil d'administration et les HENUs. Ce processus a été justifié par l'idée d'une légitimité procédurale ici fondée sur la rationalisation de la gouvernance et l'expertise technique et non plus sur les enjeux démocratiques ou intergouvernementalistes. Nous avons évoqué les modifications apportées au conseil d'administration dans le chapitre 4. Certaines sont liées à des structures de controverse politiques tels

²¹⁰⁹ Débats du 17 janvier 2008 – CRE 17/01/2008 – 6.2 de la procédure 2006/0310(CNS).

²¹¹⁰ Les membres britanniques du PPE se sont dans l'ensemble opposés à toute supranationalisation d'Europol au nom de motifs différentes (l'organisation des polices locales, la perception d'une agence toute-puissante etc.) (débat du 16 janvier 2008 – débat sur Europol, CRE 16/01/2008-9 ; débats du 17 janvier 2008 – CRE 17/01/2008 – 6.2 de la procédure 2006/0310(CNS).

²¹¹¹ Débats du 16 janvier 2008 – débat sur Europol, CRE 16/01/2008-9

²¹¹² *Ibid.*

²¹¹³ Débats du 17 janvier 2008 – CRE 17/01/2008 – 6.2 de la procédure 2006/0310(CNS).

que la voix accordée à la Commission et le passage au vote à une majorité des deux tiers. L'essentiel des changements est toutefois justifié par les problèmes de gouvernance et de fonctionnement de cet organe et la nécessité de « simplification des procédures et une description plus générale des tâches du conseil d'administration »²¹¹⁴ par la Commission européenne. L'objectif est de diminuer la charge administrative et bureaucratique pesant sur cet organe afin de confirmer son rôle stratégique, lié à son savoir technique spécifique, et d'éviter qu'il ne retombe dans ses excès de micro-management au profit du directeur²¹¹⁵. Ce but est également traduit par les transformations apportées à la présidence du conseil d'administration. Cette dernière est étendue, ce qui assure de ce fait une plus grande continuité et une amélioration du rôle stratégique de cet organe²¹¹⁶.

Ces éléments reflètent l'objectif de rationalisation de la gouvernance d'Europol en diminuant et en précisant les fonctions des différents organes. Celui-ci est également visible par la suppression de deux organes d'Europol, le contrôleur financier et le comité budgétaire²¹¹⁷. Par cette réorganisation, la structure d'Europol se rapproche de celle des autres agences européennes décentralisées, conformément aux souhaits de la Commission européenne²¹¹⁸. Toutefois, une dernière structure spécifique tend à différencier Europol de la plupart des agences et

²¹¹⁴ Les fonctions du conseil d'administration sont ainsi décrites de manière plus précise. La décision Europol reprend alors un ensemble de tâches du conseil d'administration déjà existantes dans la convention Europol, à l'instar de son rôle de surveillance du directeur, de participation à sa nomination et à sa révocation (articles 37 et 38), de son adoption du rapport général d'activités d'Europol et de son rapport prévisionnel (article 37), sa nécessaire acceptation de la liste des organisations et États avec lesquels Europol pouvait conclure des accords (article 23), ou encore son rôle en matière d'ouverture des fichiers de travail à des fins d'analyse (article 14). En outre, de nouvelles missions sont ajoutées au conseil d'administration. Il est en charge de fournir une recommandation au Conseil sur les priorités de travail d'Europol à l'article 4 ; d'adopter une « stratégie pour Europol, qui comporte des critères d'évaluation permettant de mesurer si les objectifs ont été atteints » selon l'article 37 ; d'organiser tous les quatre ans une évaluation externe indépendante de la mise en œuvre de la décision Europol et des activités de l'agence ; et de porter une gouvernance par un « *results-based management* » (Europol, « 1998-2016 », art. cit., p. 54) en tenant compte des résultats obtenus par rapport aux priorités fixées par le Conseil dans son adoption du rapport général d'activités d'Europol.

²¹¹⁵ V. Amici, « Europol et la nouvelle décision du Conseil », art. cit., p. 92.

²¹¹⁶ Depuis janvier 2007, un roulement *de facto* a été introduit dans la présidence du Conseil des ministres. Ainsi, une forme de *troïka* a été mise en place puisque trois États exercent la présidence à tour de rôle durant 18 mois à partir d'un programme commun. Ce fonctionnement est repris au sein du conseil d'administration puisque son président est sélectionné parmi les États de la *troïka* et par ces derniers et exerce ses fonctions durant 18 mois. Il est en outre assisté d'un vice-président sélectionné selon les mêmes modalités. Ces individus sont dès lors supposés ne plus agir en tant que représentants de leur État membre d'origine selon l'article 37. Du fait de l'importance du rôle du conseil d'administration, le président doit se présenter devant le Parlement européen si ce dernier exprime le souhait.

²¹¹⁷ Ces deux organes sont alors remplacés par une fonction plus générale d'audit interne confiée au conseil d'administration selon l'article 37. Celui-ci en fixe les dispositions d'application et sélectionne le personnel d'audit qui est responsable uniquement devant cet organe.

²¹¹⁸ V. Amici, « Europol et la nouvelle décision du Conseil », art. cit., p. 91. Il est ainsi précisé à l'article 8 que ces réunions ont lieu à la demande du conseil d'administration, du directeur ou à partir de l'initiative des chefs des

démontre la centralité de l'expertise technique dans son processus décisionnel : les HENUs. Leur existence est formellement reconnue à l'article 8 de la décision d'Europol, tout comme leur objectif de « fournir au conseil d'administration des évaluations de première main de la capacité opérationnelle d'Europol »²¹¹⁹.

Ces débats démontrent en définitive des visions encore distinctes de l'autonomie organisationnelle d'Europol, grandement liées à des représentations divergentes de la construction européenne, en dépit de la résolution de certaines des interrogations par le traité constitutionnel et celui de Lisbonne. Les négociations de la décision Europol ont donc représenté une opportunité pour certains acteurs d'amoindrir et de compenser certaines des transformations supranationales ayant eu lieu dans une arène distincte. En revanche, l'autonomie opérationnelle d'Europol est moins contrainte par ces autres jeux institutionnels et renvoie davantage à la réputation et à l'autonomie réelle perçue de l'organisation.

A.2. §2. Une autonomie de jure peu modifiée du point de vue opérationnel

Le traité de Lisbonne consacre l'article 88 à Europol pour préciser son objectif général et ses limites d'action du point de vue exécutif : « La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci ». Ces éléments offrent une importante marge de manœuvre à la Commission qui a grandement cherché à maximiser les capacités d'action d'Europol. Si conformément à nos résultats précédents cette orientation correspond à sa valorisation de l'expertise technique de l'agence et à sa vision de l'intégration européenne, ce soutien à l'autonomisation opérationnelle d'Europol est renforcé avec sa transformation en une agence de l'UE. Dans ce sens, Europol tendrait à se rapprocher de l'idée d'une police européenne supranationale, désirée par la Commission²¹²⁰. Pour affirmer cette représentation de l'autonomie opérationnelle d'Europol, la DG JAI a pu

UNE. Ces réunions ont notamment pour objet d'analyser et proposer des idées en vue d'améliorer l'efficacité opérationnelle d'Europol et l'« engagement » des États membres ; d'examiner les rapports et analyses stratégiques produits par Europol et de proposer des mesures permettant la mise en œuvre des conclusions tirés de ces documents ; de faciliter la mise en place d'ECE incluant la participation d'Europol.

²¹¹⁹ Europol, «1998-2016 », art. cit., p. 55.

²¹²⁰ N. Walker, « The Pattern of Transnational Policing », art. cit., p. 115.

s'appuyer sur les savoirs détenus par l'agence pour apporter de la légitimité technique à ses propositions²¹²¹. Elle a également cherché à mobiliser le registre de l'urgence, liée à la menace criminelle et à ses potentielles transformations, présentées comme nécessitant un renforcement d'Europol. L'objectif de la Commission est de garantir son « efficacité [...] et permettre à Europol de mieux remplir sa mission de soutien des autorités répressives des États membres »²¹²². Cet argument se révèle difficile à rejeter par les délégations nationales éventuellement réfractaires, d'autant plus à la suite de la multiplication des crises perçues de sécurité intérieure et du sentiment d'insécurité croissant des citoyens européens.

À cette fin, l'initiative de la Commission offre une extension du champ de compétences d'Europol aux « formes graves de criminalité touchant plusieurs États membres, en particulier la criminalité organisée et le terrorisme ». Si les protocoles modifiant la convention de 1995 ont précédemment et progressivement élargi le mandat d'Europol, la décision implique un changement majeur. Cette formulation implique qu'il ne serait plus nécessaire de démontrer la dimension organisée de la criminalité pour qu'Europol soit compétent. Elle suppose également que l'agence pourrait intervenir dès qu'une forme grave de criminalité serait internationale. Afin de justifier sa proposition, la Commission s'est une nouvelle fois appuyée sur le jeu institutionnel parallèle de la convention européenne. Selon elle, il aurait fallu « adapter le mandat d'Europol au projet politique ambitieux que lui a fixé le traité constitutionnel »²¹²³ alors même que la DG JAI s'éloigne de la formulation de l'objectif d'Europol donnée dans ce texte.

En outre, le changement par rapport à la notion de criminalité organisée de la convention Europol de 1995 est défendu par la Commission au nom des difficultés d'interprétation existantes sur cette dimension organisée. Par conséquent, l'agence pourrait plus facilement intervenir sans ce critère. Cette approche est d'ailleurs celle déjà appliquée au mandat d'Eurojust²¹²⁴. Elle a été demandée par les leaders d'Europol et certains États²¹²⁵ qui ont pu proposer des initiatives dans ce sens au début des années 2000²¹²⁶, sans parvenir à imposer leur vision. À cet

²¹²¹ C. Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge*, op. cit. ; A.-C. Douillet et J. de Maillard, « Les comités d'experts », art. cit.

²¹²² Document de travail des services de la Commission sur la décision du Conseil portant création de l'Office européen de police, p. 2.

²¹²³ *Ibid.*

²¹²⁴ A. De Moor et G. Vermeulen, « Europol, quoi de neuf ? », art. cit., p. 162.

²¹²⁵ *Ibid.*, p. 161.

²¹²⁶ C'est le cas d'une proposition danoise de protocole modifiant la convention Europol en 2002, d'une initiative de la Suède et de la Belgique (« The End of Organised Crime in the European Union », art. cit., p. 288) et du

égard, deux registres d'opposition de l'échelon national ont émergé. L'un est lié à la conception de la souveraineté nationale et des capacités d'action modestes et encadrées dont doit disposer une structure européenne de coopération policière, comme dans le cas du Royaume-Uni²¹²⁷. L'autre est davantage fondé sur des « attachements culturels et historiques aux concepts et au langage de la criminalité organisée, de la mafia et ainsi de suite »²¹²⁸. Le glissement vers la notion de formes graves de criminalité suppose une approche différente, fondée sur l'idée des dommages infligés par la criminalité à l'économie, à la société, à la stabilité politique, à même de questionner certaines organisations et pratiques bureaucratiques nationales²¹²⁹.

L'accord sur la nature grave de la criminalité est finalement facilité par son manque de définition. Ce flou accorde une marge de manœuvre importante aux forces nationales et n'oblige pas l'harmonisation des droits pénaux²¹³⁰. Cet élargissement du mandat est d'autant plus facilement accepté par les délégations nationales que plusieurs restrictions sont apportées au champ de compétence d'Europol. En effet, si une expansion par rapport à la notion de criminalité organisée a été opérée, la formulation finale du mandat d'Europol supprime toute systématisme d'intervention de l'agence dès qu'une forme de criminalité serait internationale. La compétence de l'agence couvre finalement « la criminalité organisée, le terrorisme et les autres formes graves de criminalité énumérées à l'annexe, affectant deux États membres ou plus d'une manière telle que, au vu de l'ampleur, de la gravité et des conséquences des infractions en cause, une action commune des États membres s'impose »²¹³¹. Une deuxième limitation par le Conseil du mandat d'Europol prévu par le texte de la Commission a trait aux formes de criminalité

groupe des amis de la présidence (rapport des amis de la présidence sur le futur d'Europol, p. 16) sans obtenir de consensus.

²¹²⁷ N. Dorn, « The End of Organised Crime in the European Union », art. cit., p. 288-289.

²¹²⁸ *Ibid.*, p. 289.

²¹²⁹ *Ibid.*, p. 283.

²¹³⁰ A. De Moor et G. Vermeulen, « Europol, quoi de neuf ? », art. cit., p. 163.

²¹³¹ Pour autant, aucun critère n'est pour autant précisé pour déterminer quand une action commune des États membres devient nécessaire. Cette limitation implique également un rejet de la réflexion engagée au sein du groupe des amis de la présidence sur la possible compétence exceptionnelle d'Europol sur les crimes concernant un seul État membre, mais dont l'ampleur ou les conséquences potentielles sur d'autres États auraient nécessité une action d'Europol. Sont également exclues les « formes de criminalité qui affectent un intérêt commun couvert par une politique de l'Union » pourtant un temps pensées par ce même groupe et reprises par la Commission dans sa proposition, notamment concernant la fraude aux intérêts financiers des Communautés européennes.

spécifiques apparaissant dans l'annexe contre lesquelles Europol pourrait être amené à intervenir²¹³². La justification apportée est d'éviter une surcharge trop importante d'Europol déjà compétent dans de nombreux domaines.

Les tensions entre la Commission et certaines délégations nationales ont également été visibles dans les capacités d'action accordées à l'agence pour accomplir ses fonctions identifiées à l'article 5. Celles-ci sont restées très proches de celles de la convention de 1995 selon un membre du secrétariat général du Conseil : « Je ne dirais pas que le rôle a changé, nos principales tâches sont les mêmes, elles ont été développées dans le temps, les procédures ont été clarifiées »²¹³³. La première fonction d'Europol demeure celle de plateforme d'échanges d'information et d'analyse. Cette tâche a été renforcée par l'octroi de moyens supplémentaires à l'agence. Son objectif est qu'elle puisse mieux soutenir les enquêtes nationales en apportant plus d'informations et de manière plus aisée aux policiers nationaux, sans remettre en cause leur fonctionnement ni leurs intérêts bureaucratiques. D'une part, Europol a accès à un plus grand nombre de données à caractère personnel, provenant de parties privées ou de particuliers et de sources ouvertes au public selon l'article 25 de la décision. Cette ouverture a été jugée nécessaire par le groupe des amis de la présidence pour que l'agence puisse accomplir ses missions en ayant accès par exemple aux informations des universités ou des établissements de crédit²¹³⁴. D'autre part, le fonctionnement de l'agence est transformé puisque son architecture

²¹³² Le Conseil a exclu de cette liste la participation à une organisation criminelle proposée par la Commission européenne. Ce choix a été décrit comme un « mystère » par A. De Moor et G. Vermeulen (« Europol, quoi de neuf ? », art. cit., p. 162) du fait de la compétence d'Eurojust sur cette question et de l'intégration de cette forme de criminalité dans le mandat d'arrêt européen. Deuxièmement, n'ont pas été retenues par le Conseil les vols, incendies volontaires, crimes relevant de la Cour Pénale internationale, détournements d'avion et de navire ou encore le sabotage. De manière plus générale, il est intéressant de noter les luttes entre la Commission et le Conseil sur la définition des formes de criminalité. À titre d'exemple, tandis que la Commission évoque la lutte contre l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers, le texte final de la décision retient la lutte contre les filières d'immigration clandestine. De même, alors que la Commission a distingué initialement la traite d'êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, le Conseil a intégré ces deux derniers éléments dans la forme plus large de traite d'êtres humains.

²¹³³ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

²¹³⁴ Rapport des amis de la présidence sur le futur d'Europol, p. 21.

de traitement des données est simplifiée²¹³⁵ et l'accès des policiers nationaux aux outils et services d'Europol est facilité²¹³⁶.

La deuxième fonction de l'agence fait écho au protocole ayant modifié la convention Europol en 2002. La décision de 2009 reconnaît la capacité d'Europol à pouvoir demander aux services nationaux d'initier, de mener ou de coordonner une enquête, mais aussi de suggérer et de participer à une ECE. En revanche, deux propositions de la Commission renforçant les capacités opérationnelles de l'agence ont été rejetées par le Conseil qui les a perçues comme trop ambitieuses et s'éloignant du rôle de soutien attribué à Europol et rappelé par le traité de Lisbonne²¹³⁷.

Une dernière grande fonction prévue par la décision est le rôle d'analyse stratégique et d'évaluation de la menace d'Europol. La convention de 1995 mentionne déjà cette tâche, mais de manière secondaire. De manière intéressante, cette hiérarchisation est reprise par le projet de décision de la Commission, mais modifiée par le Conseil qui a décidé de placer cette tâche dans les missions premières et essentielles d'Europol. Ce choix reflète par conséquent la valorisation par les acteurs nationaux des produits stratégiques d'Europol, pensé comme une aide à

²¹³⁵ Ainsi, la décision Europol ne reconnaît plus que le SIE et les AWF et le système d'index est transformé en une fonction d'indexation. En outre, selon l'article 10, le directeur d'Europol peut proposer la création de nouveaux systèmes en vue de traiter les données à caractère personnel et doit recueillir l'approbation du conseil d'administration dont la décision doit être approuvée par le Conseil. Cette innovation est justifiée notamment par la Commission au nom de la lutte contre le terrorisme et la pédopornographie, deux formes de criminalité perçues comme nécessitant une grande capacité d'adaptation (document de travail des services de la Commission sur la décision du Conseil portant création de l'Office européen de police, p. 6). En s'appuyant de ce fait sur des priorités essentielles d'Europol, mais aussi des agendas politiques nationaux et européens, la Commission a rendu plus difficilement contestable cette proposition.

²¹³⁶ Un premier exemple est la possible consultation directe selon l'article 13 du SIE par les UNE, sans qu'elles n'aient besoin de démontrer leur besoin d'en connaître, ce qui représente un changement majeur par rapport à la décision dans une quête d'efficacité. Une seconde illustration est introduite par l'article 9 qui reconnaît formellement une pratique informelle préexistante : l'échange bilatéral par les officiers de liaison d'informations sur des formes de criminalité hors mandat d'Europol, auquel peuvent à présent être associés des agents d'Europol (A. De Moor et G. Vermeulen, « Europol, quoi de neuf ? », art. cit., p. 163-164).

²¹³⁷ Il s'agit de « la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes communes d'enquête, le cas échéant en liaison avec des organismes européens ou de pays tiers », alors que cette formulation était intégrée dans le traité constitutionnel pour l'Europe (A. De Moor et G. Vermeulen, « Europol, quoi de neuf ? », art. cit., p. 173). De plus, la Commission a proposé qu'un agent d'Europol puisse être chef d'équipe d'une ECE en matière de lutte contre la contrefaçon de l'euro du fait des prérogatives spécifiques dont dispose Europol dans cette forme de criminalité rattachée à la construction européenne.

la décision politique et comme clé de compréhension de leur environnement²¹³⁸. Cette dynamique atteste d'une légitimation du travail stratégique effectué jusque-là par Europol et lui reconnaît une forme d'expertise technique essentielle.

Enfin, la Commission a elle-même proposé des modifications majeures du traitement des données, telles que l'extension du délai de stockage des données dans les fichiers d'Europol d'un an à trois ans, ou l'interopérabilité des systèmes de traitement de l'information de l'organisation avec ceux des États membres et des autres organes de l'UE. Elle a également soumis l'idée d'institutionnaliser l'office de protection des données déjà existant sous la forme d'un délégué à la protection des données et d'harmoniser le cadre de protection des données d'Europol avec celui de l'UE dans ce domaine²¹³⁹. Néanmoins, le Conseil a rejeté ces éléments²¹⁴⁰, ce qui a suscité des interrogations du contrôleur européen de la protection des données (CEPD) lui-même²¹⁴¹, de l'association *Statewatch*²¹⁴² et du Parlement européen, en particulier des Verts et du groupe GUE/NGL²¹⁴³.

Les négociations de la décision de 2009 cristallisent de ce fait des visions discordantes de l'identité et de la légitimité opérationnelles d'Europol. Tandis que la Commission pousse à une maximisation de l'autonomie de l'agence en la matière en lien avec sa vision d'une organisation performante et dotée d'une expertise technique, le Conseil est bien plus divisé et le Parlement européen concentré sur des facettes principalement éthiques.

²¹³⁸ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe, op. cit.* ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit.

²¹³⁹ Il s'agit de la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (JO L 350 du 30 décembre 2008, p. 60-71).

²¹⁴⁰ La décision finalement adoptée prévoit ainsi le maintien d'un contrôle par le biais des ACC et des ACN et non du CEPD et un cadre de protection des données spécifique à Europol.

²¹⁴¹ COM (2006) 817 final du 20 décembre 2006.

²¹⁴² L'association dénonce l'insuffisance des mécanismes de responsabilité d'Europol, du contrôle du Parlement européen, du régime de protection des données et de la juridiction de la CJUE qui n'est pas mentionnée explicitement dans le texte de la décision (S. Peers « Europol: the final step in the creation of an « Investigative and Operational » European Police Force », <http://www.statewatch.org/news/2007/jan/europol-analysis.pdf>).

²¹⁴³ Le rapporteur du Parlement européen sur cette décision, Augustín Díaz de Mera, député du PPE et ancien directeur général de la police espagnole, a proposé une série d'amendements concernant la conclusion d'accords avec des organisations et des États tiers, les échanges d'information avec des acteurs privés, la mise en place du principe d'interopérabilité des données ou encore concernant l'indépendance du délégué à la protection des données (rapport du 15 novembre 2007 sur la proposition de décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (EUROPOL) (COM(2006) 0817 – C6-0055/2007 – 2006/0310 (CNS))).

B. Un renforcement en partie inattendu de l'autonomie réelle d'Europol

La décision de 2009 prévoit des modifications de l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol. Celles-ci conduisent au renforcement des capacités de contrôle et de redevabilité de l'agence exercées par le Parlement européen et la Commission. Ce changement offrirait à ces deux institutions de nouveaux canaux pour affirmer leurs représentations quant à la trajectoire institutionnelle de l'agence et modifier son autonomie réelle. La question se pose en particulier pour les eurodéputés, jusque-là véritablement marginalisés et n'ayant pas réussi à faire entendre leurs critiques. Dans ce sens, le statut d'agence de l'UE pourrait impliquer une restriction de l'autonomie organisationnelle réelle d'Europol si les membres du Parlement européen cherchaient à renforcer les mécanismes de contrôle de l'agence pour imposer leur vision de son autonomie opérationnelle et organisationnelle. Dans le même temps, nous avons observé que la Commission européenne s'est révélée être une source de soutien essentielle à l'autonomie opérationnelle d'Europol, sans que sa nature d'organisation intergouvernementale restreigne cette dynamique. La mutation d'Europol en une agence de l'UE pourrait dès lors intensifier cette autonomisation (1). Outre ces positionnements individuels, les effets dans la mise en œuvre de la modification de l'autonomie organisationnelle de l'agence pourraient être ambivalents, conformément aux travaux sur les agences « multi-principaux » de l'UE²¹⁴⁴. Cette interrogation sur l'autonomie *de facto* d'Europol nous amène dans un second temps à nous intéresser au rôle des leaders. Nous avons précédemment souligné comment ces acteurs participent grandement au modelage des perceptions par les différents publics de la réputation de l'agence, que ce soit du point de vue des *inputs* ou des *outputs*²¹⁴⁵. Le poids des leaders nous semble encore plus pertinent dans le cadre de la mise en œuvre de la décision Europol et des nouvelles prérogatives offertes aux institutions européennes (2).

²¹⁴⁴ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit., p. 793 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », art. cit. ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

²¹⁴⁵ Entre autres, P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit. ; A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis », art. cit. ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », art. cit.

B. 1. Des tensions variables selon les facettes de l'autonomie d'Europol

En plus du traité de Lisbonne, la décision de 2009 a restreint la nature intergouvernementale d'Europol en faveur du Parlement européen et de la Commission. L'octroi à ces institutions de nouvelles prérogatives suscite des interrogations quant à l'autonomie de l'agence dans la mesure où celles-ci pourraient ne pas être véritablement utilisées²¹⁴⁶ et/ou leurs représentations et discours par rapport à Europol pourraient évoluer en raison du nouveau rôle qui leur est attribué²¹⁴⁷. Concernant le Parlement européen, nous nous demandons en particulier si son statut et ses pouvoirs d'action ont été mobilisés pour transformer les facettes éthiques et procédurales de la trajectoire institutionnelle d'Europol. Celles-ci sont interprétées comme problématiques par l'ensemble des eurodéputés, bien qu'à des degrés différents. Elles pourraient donc susciter l'activation de mécanismes de contrôle par les eurodéputés, à même de ralentir voire d'entraver l'autonomisation de l'agence (§1). Notre questionnement quant à la Commission européenne diffère dans la mesure où la DG JAI s'est montrée bien plus favorable au renforcement de l'autonomie opérationnelle d'Europol et qu'elle a réussi à faire adopter certaines de ses demandes avec la transformation de ce dernier en agence de l'UE. Dès lors, le renforcement des pouvoirs de cette agence devrait *a priori* mener à une consolidation des capacités d'action d'Europol sur son terrain d'activités (§2).

B.1. §1. Un input démocratique limité

La hausse des pouvoirs du Parlement européen, prévue par le traité de Lisbonne, a été présentée comme répondant aux aspirations des citoyens européens en quête d'un contrôle démocratique plus marqué sur les matières JAI, dans un contexte plus général de crise de légitimité de l'UE²¹⁴⁸. De ce fait, certains commentateurs ont considéré que « le traité de Lisbonne formalise le rôle du comité LIBE comme un « décideur concernant l'ELSJ » avec de nouveaux pouvoirs pour modeler et faire de la politique »²¹⁴⁹. Cette dynamique transparait également en

²¹⁴⁶ F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit.

²¹⁴⁷ F. Trauner et A. Ripoll Servent (eds.), *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: how EU Institutions Matter*, op. cit. ; F. Trauner et A. Ripoll Servent, « The Communitarization of the Area of Freedom, Security and Justice: Why Institutional Change does not Translate into Policy Change », *Journal of Common Market Studies*, 2016, 54, 6, p. 1417-1432.

²¹⁴⁸ S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit., p. 3.

²¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 11.

partie dans la décision Europol de 2009. Nous nous interrogeons donc sur l'utilisation de ces prérogatives et sur les conséquences sur l'autonomie *de facto* d'Europol en tenant compte de nos analyses précédentes sur les cadres cognitifs des eurodéputés.

En effet, l'entrée en vigueur de ces deux textes coïncide avec les élections législatives européennes de 2009 qui ont profité davantage aux partis de droite et de centre-droit, ainsi qu'aux partis eurosceptiques et radicaux, au détriment des partis de gauche plus libéraux. Cette dynamique a encore été accentuée par les élections de 2014. Or, nous avons démontré précédemment que le PPE, principale force politique soutenue par l'aile droite de l'hémicycle, s'est révélé favorable depuis la création d'Europol à son développement opérationnel en défendant des impératifs sécuritaires partagés avec plusieurs gouvernements nationaux²¹⁵⁰.

En outre, plusieurs travaux ont souligné que « le pouvoir de dire « non » change quand vous avez ce pouvoir »²¹⁵¹. Dans ce sens, une forme de pression politique aurait été exercée de la part du Conseil sur le Parlement européen afin qu'il agisse « comme une institution plus « responsable » et « mature » »²¹⁵² au sein du processus décisionnel. Ainsi, afin d'être perçu comme un codécideur fiable et crédible, le Parlement européen a été enclin à renoncer à des amendements trop nombreux et systématiques dans une optique de consensus et pour éviter toute tension future avec le Conseil²¹⁵³. Le Parlement européen a de la sorte mis à mal sa « réputation artificielle d'un acteur libéral, progressif et défenseur des libertés civiles (de gauche), souvent critique des priorités sécuritaires du Conseil et des États membres et accordant trop d'attention aux droits fondamentaux et aux considérations de proportionnalité des politiques ELSJ de l'UE »²¹⁵⁴.

²¹⁵⁰ F. Trauner et A. Ripoll Servent, « The *Communitarization* of the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 15 ; A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », art. cit., p. 389.

²¹⁵¹ S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit., p. 16.

²¹⁵² A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », art. cit., p. 391.

²¹⁵³ *Ibid.*, p. 389-391.

²¹⁵⁴ S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit., p. 4. Dans cet article, ces chercheurs démontrent ces éléments en mettant en exergue que d'une part, le Parlement européen ne se serait pas opposé à certains textes pourtant très critiqués concernant la protection des droits fondamentaux et des libertés civiles des citoyens européens, à l'instar de l'accord entre l'UE et les États-Unis relatif à un programme de surveillance du financement du terrorisme ou du *Passenger Name Record*. D'autre part, le Parlement européen aurait opté pour des pratiques de travail souvent informelles et peu transparentes au nom d'impératifs tels que « l'efficacité, la flexibilité et la rapidité ». Cette observation est ainsi confirmée par les travaux d'Ariadna Ripoll Servent qui montre que les eurodéputés auraient ainsi cherché à obtenir un accord avec le Conseil sur les textes discutés le plus rapidement possible, adoptant par exemple de nombreux textes en première lecture et non en deuxième lecture où le nombre de voix à rassembler est plus important, où la société civile et les députés nationaux peuvent intervenir et proposant des amendements moins radicaux (A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », art. cit., p. 389).

Ces représentations et pratiques des eurodéputés, visibles dans le domaine JAI de manière générale, transparaissent également concernant l'autonomie réelle d'Europol. En dépit de la politisation de ces enjeux à même de susciter des divergences²¹⁵⁵, un soutien plus marqué au développement opérationnel de l'agence a été perçu par la direction de cette dernière :

Les visions d'Europol au sein du Parlement européen sont diverses et reflètent la pluralité d'opinions politiques et de groupes d'intérêt qui existent dans le Parlement européen [...] Vous avez des députés européens qui sont préoccupés par les enjeux de vie privée, l'agenda de l'État secret etc. et qui sont traditionnellement méfiants par rapport aux institutions comme Europol et certains qui ont questionné directement le travail d'Europol, en y étant parfois hostile. D'un autre côté, vous avez normalement le PPE et la droite où vous avez des gens qui soutiennent fortement le travail d'Europol, notamment en matière de terrorisme. Et puis, vous avez une collection de députés ou de groupes de députés européens qui ont un intérêt spécifique dans des domaines divers comme la criminalité environnementale, l'exploitation sexuelle des enfants [...] et qui nous accordent beaucoup d'attention dans ces domaines. Depuis cinq ans, l'équilibre général du Parlement européen a basculé vers une attitude positive à notre égard²¹⁵⁶.

Cette évolution peut également être comprise à la lumière de la multiplication des interactions et activités déployées par les leaders d'Europol vers les eurodéputés afin de les informer et de ce fait de les rassurer sur son travail opérationnel, sans parfois même qu'une demande formelle ait été formulée. F. Trauner prend l'exemple du rapport annuel d'activités pour l'année 2010. Au sein de ce dernier, Europol a proposé que sa stratégie pluriannuelle de travail et que son programme annuel de travail soient aussi discutés avec le Parlement européen et que des visites plus fréquentes du comité LIBE du Parlement européen soient réalisées dans ses locaux. Ce chercheur évoque également la note d'information très détaillée réalisée par Europol à destination du Parlement européen concernant le transfert de données financières aux Etats-Unis, à la suite des préoccupations exprimées par les députés européens²¹⁵⁷. De même, les membres de la direction d'Europol ont multiplié les visites au Parlement européen. L'objectif de ces acteurs est d'entretenir une réputation d'organisation transparente et soumise au contrôle démocratique. Par ces relations de confiance, les leaders d'Europol visent à renforcer son autonomie opérationnelle réelle et éviter toute remise en question de sa légitimité²¹⁵⁸ :

²¹⁵⁵ Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », art. cit.

²¹⁵⁶ Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

²¹⁵⁷ F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 12.

²¹⁵⁸ E. Baekkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe », art. cit.

[La transformation d'Europol en une agence européenne] *m'a permis en tant que directeur de me présenter devant le comité LIBE bien plus fréquemment pour rencontrer plus régulièrement les députés européens et je pense que cela a mené plusieurs députés européens à ressentir un certain sentiment d'appropriation d'Europol. Plus j'ai été impliqué, plus Europol a été exposé au Parlement européen, plus cela a contribué à démystifier Europol [...] Donc plus nous nous présentons, plus nos ambitions deviennent élevées, plus notre profil devient saillant, plus notre influence est grande, par exemple pour les questions budgétaires. Donc Europol a probablement aujourd'hui la réputation la plus positive auprès du Parlement européen qu'il ait pu avoir depuis un moment [...] Nous ne sommes pas juste un élément perdu dans l'agenda du deuxième jour où personne ne vient comme ce fut le cas, aujourd'hui nous sommes le premier ou le deuxième objet discuté*²¹⁵⁹.

En revanche, les enjeux relatifs à l'autonomie organisationnelle d'Europol ont continué à cristalliser des représentations plus larges en écho à la construction européenne et au déficit démocratique. En effet, la littérature existante montre que le Parlement européen n'a pas hésité à recourir à la force dans certaines « batailles acharnées »²¹⁶⁰ face au Conseil. Ces luttes ont moins porté sur le contenu des textes que sur la crainte des eurodéputés d'être marginalisés du point de vue par les États membres et que leur autorité soit remise en cause. En effet, ces élus européens se sont révélés encore insatisfaits des pratiques du Conseil à son encontre, en dépit d'une amélioration partielle de leurs relations²¹⁶¹. Dans le cas d'Europol, les eurodéputés ont eu le sentiment d'être exclus du contrôle de l'agence et relégués uniquement à des mécanismes *ex post*²¹⁶². Ils ont manifesté leur mécontentement en rejetant par exemple quatre projets de décision de mise en œuvre de la décision de 2009²¹⁶³ ou en dénonçant le manque de contrôle démocratique²¹⁶⁴ pour exercer une pression sur le Conseil et être considérés comme un législateur et un décideur à part entière. Ce positionnement des eurodéputés a été d'autant plus affirmé

²¹⁵⁹ Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

²¹⁶⁰ S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit., p. 12.

²¹⁶¹ E. De Capitani, « The Evolving Role of the European Parliament in the AFSJ », art. cit., p. 135.

²¹⁶² S. Carrera et E. Guild, *Implementing the Lisbon Treaty Improving the Functioning of the EU on Justice and Home Affairs*, op. cit., p. 27 ; S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit. ; F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit.

²¹⁶³ F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 795. Ces projets de décision du Conseil portent sur l'adoption des règles relatives à la protection de la confidentialité des informations d'Europol ; l'adoption des règles d'application régissant les relations d'Europol avec ses partenaires, notamment l'échange de données à caractère personnel et d'informations classifiées ; l'établissement de la liste des États et organisations tiers avec lesquels Europol conclut des accords ; l'adoption des règles d'application relatives aux fichiers de travail à des fins d'analyse Europol.

²¹⁶⁴ A. Scherrer, J. Jeandesboz et P.-E. Guittet, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », art. cit., p. 46-48.

que des tensions croissantes ont été constatées avec la Commission européenne²¹⁶⁵. Cette dernière a ignoré des propositions et des résolutions du Parlement européen demandant plus d'information, alors même qu'un accord-cadre a été conclu entre les deux institutions en 2010. Nous pouvons observer de la sorte un éloignement des représentations entre l'institution technocratique et démocratique de l'UE²¹⁶⁶.

B.1. §2. Une DG Home de plus en plus entrepreneur

Tout comme nous avons souligné les transformations électorales du Parlement européen dès la fin des années 2000, force est de constater également les évolutions organisationnelles de la Commission. En 2010, la DG JAI, jusqu'alors responsable de ces enjeux, a été divisée en deux : une DG Home est en charge de la sécurité intérieure et des migrations, et une DG Justice est responsable pour la justice et les droits des consommateurs. Cette nouvelle structuration n'est pas tant liée à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui modifie peu les prérogatives de la Commission en matière JAI. Elle répond surtout à un objectif de préservation de la justice par rapport aux enjeux sécuritaires, en conformité avec la plupart des organisations nationales²¹⁶⁷. La DG Home a été confiée en 2010 à Cécilia Malmström, ancienne députée européenne et ancienne ministre des affaires européennes suédoise. À ce titre, elle dispose d'une expertise limitée sur les enjeux techniques des enjeux JAI, mais d'une bonne connaissance du fonctionnement européen.

Le changement d'Europol en une agence de l'UE a tendu à intensifier la connexion cognitive réalisée par la Commission entre son développement opérationnel et la construction européenne dont elle se pense être le moteur. En atteste un membre de cette DG Home : « Europol doit devenir une véritable plateforme pour les échanges d'information parce que les États membres ont tous de l'information qu'ils échangent de manière différente, mais vous avez besoin d'un organe central où tout est assemblé et vous pouvez clairement voir les liens et enrichir

²¹⁶⁵ « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit., p. 12.

²¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 27-33 ; S. Carrera et E. Guild, *Implementing the Lisbon Treaty Improving the Functioning of the EU on Justice and Home Affairs*, op. cit., p. 27 ; N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », art. cit.

²¹⁶⁷ H. Lieber, « The European Commission's New Justice Portfolio: Opportunities, Goals and Challenges » dans E. Guild, S. Carrera et A. Eggenschwiler (eds.), *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On: Successes and Future Challenges under the Stockholm Programme*, Research Paper, Bruxelles, Centre for European Policy Studies (collection « Centre for European Policy Studies »), 2010, p. 18-20.

l'information pour donner une valeur ajoutée aux opérations et aux enquêtes »²¹⁶⁸. Cette vision aurait été accentuée à partir de la fin des années 2000 où le sentiment d'insécurité des citoyens européens devient de plus en plus important, ce qui représente un contexte favorable pour démontrer la légitimité de l'UE qui pourrait apporter de nouvelles solutions²¹⁶⁹. Les propos d'un policier français confirment ces éléments :

*Je pense que pour la Commission [le développement d'Europol] est encore plus important car c'est un risque de survie dans l'état actuel de la sensibilité de l'opinion publique quant aux institutions européennes [...] vues comme inefficaces, taillonnées, lointaines et discriminantes par leur incapacité à discriminer les problématiques [...] Et Europol est sûrement un des outils les plus visibles de son efficacité, en tout cas revendiquée, et la démonstration que les institutions européennes peuvent apporter quelque chose aux citoyens européens en matière de sécurité et ce sera toujours au travers d'Europol. D'une certaine façon, je pense qu'Europol sera toujours l'enfant chéri de la Commission*²¹⁷⁰.

Cette connexion a été confirmée par un ancien directeur d'Europol qui nous a confié que « l'intérêt de la Commission concernant Europol est d'étendre énormément son influence et cela se renforce avec la hausse des enjeux de sécurité en Europe en tant que priorité politique ces trois dernières années »²¹⁷¹. Par conséquent, une forme de convergence a été perceptible entre les représentations sociales de la Commission et celles d'Europol dans le renforcement de son autonomie opérationnelle selon un ancien directeur de l'agence : « Plus Europol est fort, plus l'Europe est en capacité de lutter comme un tout contre ces menaces, jamais toute seule mais intégrée dans l'environnement de sécurité qui existe. Europol joue un rôle critique et central à cette fin [...] Ma mission est de m'assurer que les gens le comprennent et soient d'accord »²¹⁷².

En effet, les relations de travail « étroites »²¹⁷³ et de « collaboration »²¹⁷⁴ entre Europol et la DG Home ont été encore consolidées. Le premier apporte une expertise technique à la

²¹⁶⁸ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et Cepol au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'informations » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

²¹⁶⁹ D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », art. cit.

²¹⁷⁰ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

²¹⁷¹ Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

²¹⁷² *Ibid.*

²¹⁷³ Entretien avec un administrateur politique du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

²¹⁷⁴ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

seconde qui est prompte à l'intégrer au cœur de ses initiatives politiques²¹⁷⁵, comme confirmé respectivement par des membres de la Commission et d'Europol :

Europol fournit souvent de l'information pour permettre à la Commission de préparer la politique et mettre en œuvre les priorités politiques, donc c'est une relation réciproque : Europol nous dit ce dont ils ont besoin de la part de la Commission pour remplir leurs missions [...] et la cheffe d'unité parle chaque semaine au directeur et toutes les deux semaines aux directeurs adjoints pour échanger leurs vues sur différents éléments [...] donc il y a des échanges constants²¹⁷⁶.

J'avais même proposé avec d'autres quand le nouveau statut est entré en vigueur qu'on ait une représentation ici [à Bruxelles] auprès de la Commission [...] qui fasse du « lobbying » même s'il n'y en avait pas besoin, qui vienne renforcer les liens entre la Commission et Europol. J'avais proposé moi de l'être tellement je considérais que c'était important, cela ne s'est pas concrétisé mais cette relation est devenue importante et ça l'est toujours²¹⁷⁷.

La Commission, on veut son soutien et on se rencontre très régulièrement, à tous les niveaux (travail, direction etc.) [...] On va les informer de ce qu'on fait [...] On peut avoir une position différente de la Commission, mais notre budget vient de la Commission et la Commission est un partenaire, même dans les groupes du travail du Conseil quand on arrive à parler d'une voix avec la Commission il est clair que notre position est beaucoup plus forte [...] on maintient des relations très étroites parce qu'on sait bien que les décisions de toute façon se font à Bruxelles et que même si on a un directeur très actif, toujours présent et politiquement vraiment toujours présent, il est clair qu'on a besoin de ce soutien-là [...] [L'échange] est très fréquent, mais c'est quand même un travail de tous les jours pour faire qu'il y ait vraiment un échange à notre niveau de travail et on peut recevoir des demandes de la Commission même tous les jours²¹⁷⁸.

En plus des tensions entre la Commission et le Conseil JAI²¹⁷⁹, ce rapprochement entre cette institution européenne et Europol a soulevé des interrogations des policiers nationaux. Ces derniers y ont perçu une source de déséquilibre au détriment des États membres du fait d'un « effet « tournesol » [qui fait qu'] Europol est largement tourné vers la Commission, essaie de satisfaire la Commission [...] Il y a quand même un jeu institutionnel qui fait que parfois

²¹⁷⁵ C. Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge*, op. cit. ; A.-C. Douillet et J. de Maillard, « Les comités d'experts », art. cit.

²¹⁷⁶ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et Cepol au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'informations » du directeurat D « Sécurité », juin 2017.

²¹⁷⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016. La création d'une telle structure a finalement été proposée au cours de l'année 2017 par la direction d'Europol au conseil d'administration qui l'a approuvée. Elle a été mise en place en mai 2018 pour « renforcer la relation avec les institutions et organes de l'UE » et est dotée de deux officiers de liaison nommés par le directeur de l'agence (rapport annuel consolidé d'activités pour l'année 2018, p. 28).

²¹⁷⁸ Entretien avec un membre de l'unité « Relations extérieures » de la direction d'Europol, juillet 2017.

²¹⁷⁹ S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit., p. 27.

on a le sentiment que de fait les agences sont plutôt tournées vers Bruxelles que vers les préoccupations des États membres »²¹⁸⁰. De même, un policier français a considéré que « maintenant son chef c'est la Commission, maintenant, le budget c'est la Commission, les orientations et l'organisation c'est la Commission même si elle dit qu'elle ne fait que reproduire les indications du Conseil mais dans la réalité le débat du *ruling* c'est la Commission qui décide, c'est le Gentil Organisateur »²¹⁸¹.

Ainsi, cette proximité entre la DG Home et Europol, tendant à favoriser l'autonomie de l'agence, a été perçue par les policiers nationaux comme suscitant un décalage par rapport au terrain et à la légitimité opérationnelle d'Europol aux yeux des arènes techniques domestiques :

*La Commission a des responsabilités différentes par rapport à celles des États qui ont des intérêts différents car ils sont des clients d'Europol tandis que la Commission n'est pas le client, elle a des responsabilités qui vont plus loin que celles des États [...] Je pense qu'elle croit en Europol et c'est une croyance qui n'est pas nécessairement déçue par la confrontation avec la réalité, tandis que la croyance des États peut être déçue par ce qu'on expérimente jour après jour du point de vue opérationnel. Un État membre peut savoir que les propositions d'Europol d'établir un counterterrorism center par exemple n'iront nulle part car ils savent que la disposition des services nationaux antiterroristes à partager les informations est nulle, tandis que la Commission qui ne sait pas nécessairement cela, peut être plus confiante en Europol et elle pousse avec plus de force, finalement, on établit cela et je crois qu'on peut être reconnaissant envers l'attitude de la Commission d'une détermination forte et dépourvue de préconceptions*²¹⁸².

En d'autres termes, les propositions de la Commission relatives à l'autonomie opérationnelle d'Europol sont pensées par les policiers des États membres comme fondées sur un registre politique, lié à la construction européenne et bureaucratique d'expansion d'Europol et non technique : « La Commission vit dans un monde de procédures, un monde très administratif, très théorique et pas réellement pratique. La Commission ne gère pas de force de police, n'a pas en charge de frontières, personne ne lui demande des comptes quand on court après un violeur qui a disparu, elle est ignorante de ces choses, elle a une approche très administrative, très théorique, très juridique, qui ne correspond pas avec notre réalité »²¹⁸³. Cette perception du rôle de la Commission a été d'autant plus forte que plusieurs de ses initiatives ont visé à consolider les

²¹⁸⁰ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

²¹⁸¹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

²¹⁸² Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

²¹⁸³ Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

prérogatives des institutions européennes et à renforcer de la sorte l'autonomie organisationnelle d'Europol par rapport aux États membres²¹⁸⁴.

B. 2. Une marge de manœuvre renouvelée pour les leaders d'Europol

La mise en œuvre du traité de Lisbonne et de la décision Europol a coïncidé avec la nomination d'un nouveau directeur à la tête de l'agence en 2009, Rob Wainwright, dont nous avons déjà évoqué le profil et les ressources dans le chapitre 3. Sa capacité de leadership individuelle a été grandement restituée dans les entretiens réalisés avec des acteurs policiers et politiques. Nous situons à présent cette transformation dans le nouveau cadre de l'autonomie formelle d'Europol qui intègre une pluralité d'acteurs dans le processus décisionnel. Cette modification semble *a priori* pouvoir entraver l'autonomie réelle de l'agence en raison du nombre important de mécanismes de contrôle confiés à des professionnels de la politique disposant de visions distinctes. La diversité de parties prenantes pourrait impliquer autant de points de blocage, en particulier dans le cadre des tensions récurrentes entre ces acteurs²¹⁸⁵. Nous nous demandons dès lors dans quelle mesure ce nouveau cadre représente une contrainte pour l'autonomie réelle d'Europol. Outre les relations individuelles nouées avec chaque institution, les leaders pourraient dans ce sens jouer un rôle central afin de manœuvrer entre les différents acteurs²¹⁸⁶ (§1). En plus de cette facette externe des activités des leaders, nous avons précédemment observé à quel point leur sélection des activités, tâches, instruments de l'agence peut contribuer à son autonomie réelle²¹⁸⁷. Sur ce point, nous avons identifié les outils d'analyse stratégique comme le principal instrument adressé aux professionnels de la politique en tant que clients d'Europol. Il est à cet égard intéressant de souligner la transformation substantielle de cette fonction de l'agence à partir de la fin des années 2000 et la valorisation encore plus forte

²¹⁸⁴ M. Den Boer, « Police Cooperation, a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions », art. cit., p. 124.

²¹⁸⁵ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit., p. 793 ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », art. cit. ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

²¹⁸⁶ J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 52-58 ; J. Malay et M. Fairholm, « Agency Legitimacy », art. cit., p. 2.

²¹⁸⁷ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 79-80.

de ce registre d'instruments dans le cadre des cycles politiques²¹⁸⁸. Cette dynamique pourrait représenter une opportunité pour les leaders d'Europol de modeler le processus décisionnel européen et d'affirmer leurs propres représentations plus directement et plus fortement (§2).

B.2. §1. Le statut d'agence de l'UE, ressource ou contrainte ?

Alors que le Conseil était le seul véritable décideur des évolutions d'Europol, le traité de Lisbonne et la décision Europol ont offert des capacités d'action supplémentaires au Parlement européen et à la Commission pour affirmer leurs perceptions. Si des convergences ont été notées entre ces trois institutions, nous avons également noté des discordances encore importantes. Nous avons ainsi remarqué qu'au sein de chaque institution les acteurs concernés ont évoqué une crainte de perte de contrôle sur les transformations d'Europol au profit d'un autre acteur, en contradiction potentielle avec leur propre représentation de l'autonomie opérationnelle et organisationnelle de l'agence. D'une part, les eurodéputés se sont mobilisés dès qu'ils ont craint d'être marginalisés par la Commission ou par le Conseil²¹⁸⁹. D'autre part, les représentants des États membres ont souligné le rapprochement opéré par les leaders d'Europol vers le Parlement européen, et surtout vers la Commission qui ferait que l'agence tendrait à adopter une vision de plus en plus supranationale : « Maintenant il est sous la tutelle de la Commission [...] c'est assez symptomatique de l'Europe avec cette affirmation du supranational et Europol estime qu'il a un rôle majeur avec une certaine idée de fédéralisme, de FBI européen, de police européenne qu'Europol pourrait incarner, c'est assez présent »²¹⁹⁰. Cette nature hybride au cœur des tensions interinstitutionnelles a de ce fait été fortement ressentie par les leaders de l'agence :

Le mandat d'Europol, son travail quotidien et ses services sont encore très concentrés sur les services apportés effectivement dans un contexte intergouvernemental [...] la seule finalité d'Europol est de soutenir les États membres dans la lutte contre le crime et le terrorisme, c'est très clair. Ce n'est pas de soutenir un agenda européen ou de soutenir les institutions de l'UE en leur offrant des services [...]

²¹⁸⁸ H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit. ; A. Scherrer, J. Jeandesboz et P.-E. Guittet, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », art. cit.

²¹⁸⁹ E. De Capitani, « The Evolving Role of the European Parliament in the AFSJ », art. cit., p. 135 ; F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit. ; S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit. ; A. Scherrer, J. Jeandesboz et P.-E. Guittet, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », art. cit. ; S. Carrera et E. Guild, *Implementing the Lisbon Treaty Improving the Functioning of the EU on Justice and Home Affairs*, op. cit. ; N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », art. cit.

²¹⁹⁰ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

sans la confiance des États membres, nous ne pourrions pas avoir autant de succès et il y a des risques clairement si vous prenez des décisions qui vous éloignent progressivement de votre ligne principale qui est de soutenir les États membres : plus vous vous dirigez vers une suprarationalisation et un agenda de Bruxelles, plus vous minez à la réelle finalité et à l'identité d'Europol [...] Cela étant dit, vous devez équilibrer cela avec les bénéfices obtenus du fait du soutien et de la visibilité des institutions de l'UE, pas juste de la Commission, mais aussi du Parlement européen. Il y a une tension possible entre continuer à bénéficier du soutien maximal des États membres et l'attente des institutions UE puisque nous devenons de plus en plus supranationaux. Cette tension fait partie du défi de mon leadership depuis 2010²¹⁹¹.

Par conséquent, cette situation ambivalente liée aux évolutions de l'autonomie *de jure* d'Europol semble représenter une contrainte majeure pour les leaders de l'agence. Ces derniers doivent chercher à répondre aux aspirations contradictoires de plusieurs professionnels politiques nationaux et européens. S'ils n'y arrivent pas, l'autonomie *de facto* d'Europol pourrait être grandement diminuée. Si l'agence est perçue comme trop intergouvernementale, il est probable que le Parlement européen entrave son financement ou que la Commission soit moins prompte à soutenir ses évolutions opérationnelles. Dans le cas contraire, les difficultés déjà existantes en matière de légitimité opérationnelle d'Europol pourraient être renforcées selon un membre du secrétariat du conseil d'administration :

Le poste de directeur est un emploi très exigeant puisqu'il doit trouver un équilibre entre les besoins des États membres et ceux de la Commission, donc je pense qu'une partie des problèmes de ce poste est de s'assurer qu'Europol travaille de manière conforme aux intérêts de nos parties prenantes, de prendre en compte les différences entre celles-ci, que ce soit entre les États membres, entre les différentes autorités policières nationales ou avec l'organe politique qu'est la Commission²¹⁹².

Néanmoins, si trouver « une ligne médiane qui satisfait les uns et les autres [et faire le] grand écart »²¹⁹³ peut s'avérer difficile pour les leaders de l'agence selon un policier français, force est de constater que ces acteurs ont également pu exploiter cette nouvelle donne institutionnelle afin de renforcer l'autonomie réelle de l'agence²¹⁹⁴. Nous le démontrons de manière

²¹⁹¹ Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

²¹⁹² Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

²¹⁹³ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

²¹⁹⁴ Cette capacité d'action est identifiée également par la littérature existante selon M. Groenleer (*The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 54-56) qui mentionne notamment les travaux suivants : G. L. Wamsley et M. N. Zald, *The Political Economy of Public Organizations: A Critique and Approach to the Study of Public Administration*, Lexington Mass.: D. C. Heath and Company, 1973 ; T. M. Moe, « An Assessment of the Positive Theory of « Congressional Dominance » », *art. cit.*, p. 475-520 ; T. M. Moe, « Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB », *American Political Science Review*, 1985, 79, p. 1094-1116 ; E. J. Ringquist, « Political Control and Policy Impact in EPA's Office of Water Quality », *American Journal of Politi-*

plus précise dans le chapitre 6, mais nous pouvons d'ores et déjà souligner les mécanismes de justification déployés par les leaders et observés par certains policiers nationaux :

Cela place le directeur de l'agence entre la Commission et les États membres et donc en position de s'appuyer sur les uns pour résister à l'autre et d'exciper de la pression de l'une pour résister aux autres donc c'est un positionnement pas mal [...] Europol est de plus en plus communautarisé, avec un acteur derrière la Commission qui le pousse sur le devant de la scène. Alors Rob Wainwright n'a pas intérêt, et il a bien compris qu'il ne devait pas être trop vu comme entreprenant [...] Certains États regimbaient face à ce qu'ils vivaient comme des prétentions d'Europol un peu expansionnistes, envahissantes, donc il a fait le tour des popotes, en particulier chez nous. Il est conscient qu'il doit rassurer les États car sinon il va au carton et il est désigné par les États, mais en même temps il est poussé par la Commission, comme sur le terrorisme, par l'actualité à en faire toujours plus. Il n'a pas intérêt à apparaître comme très conquérant et sa position qui est peut-être sincère c'est que « face à tout ce qu'on me demande de faire je suis bien obligé de freiner et tant mieux si les États demandent beaucoup de choses », il n'a pas besoin de trop la ramener pour être sur le devant de la scène. Il a beau jeu de dire qu'on lui demande de faire ci ou ça, il ne se bat pas pour conquérir des parts de marché, elles tombent toutes seules en ce moment²¹⁹⁵.

Les transformations de l'autonomie organisationnelle *de jure* d'Europol peuvent donc être l'objet de plusieurs lectures. Une première approche est d'y voir une mise en danger de l'autonomie réelle si l'agence est perçue comme trop proche d'une institution au détriment d'une autre. Cependant, une alternative est de percevoir ce nouveau cadre comme une source d'autonomisation mobilisée par les leaders de l'agence. Ces acteurs exploitent les possibles différences entre les parties prenantes au processus décisionnel pour légitimer les évolutions de l'autonomie formelle. Dans ce sens, la multiplication des acteurs contrôlant l'agence pourrait être pensée *a priori* comme une restriction de l'autonomie réelle d'Europol. Toutefois, elle se révèle ici plus ambivalente et dépend des ressources et de la capacité des leaders à naviguer entre des cadres cognitifs potentiellement contradictoires²¹⁹⁶.

cal Science, 1995, 39, 2, p. 336-363 ; J. T. Woolley, « Conflict among Regulators and the Hypothesis of Congressional Dominance », *The Journal of Politics*, 1993, 55, 1, p. 92-114 ; B. Steunenberg, « Agent Discretion, Regulatory Policymaking, and Different Institutional Arrangements », *Public Choice*, 1996, 86, 3-4, p. 309-339.

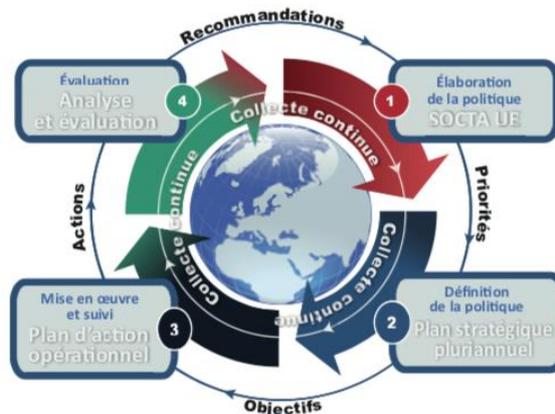
²¹⁹⁵ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

²¹⁹⁶ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit., p. 793 ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », art. cit. ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

B.2. §2. Le renforcement de la centralité de l'analyse stratégique d'Europol

Nous avons démontré précédemment comment le travail d'analyse stratégique d'Europol lui a permis d'acquérir progressivement une place centrale dans le processus décisionnel. Cette valorisation représente une opportunité pour affirmer davantage ses propres représentations de la menace et de la coopération comme solution. Cette dynamique a été encore intensifiée à partir de la fin des années 2000 avec la mise en place des cycles politiques au sein du projet « *Harmony* ». Ces cycles adoptés en 2012, d'abord pensés en matière de lutte contre la criminalité organisée, se déroulent sur quatre ans et se composent de quatre grandes étapes résumées dans le schéma suivant :

Image 5.1. Fonctionnement des cycles politiques de l'UE dans la lutte contre la criminalité organisée



Source : site officiel du Conseil (<https://www.consilium.europa.eu/media/30218/qc0114638frn.prd>)

La première phase des cycles politiques est celle d'élaboration de la politique à partir des SOCTA produits par Europol, et qui remplacent les OCTA, comme expliqué au chapitre 3. L'objectif est de marquer la transformation du mandat d'Europol par la décision de 2009, de remédier à certains problèmes méthodologiques et de proposer une meilleure analyse proactive des menaces. Les SOCTA doivent ainsi offrir certaines recommandations à destination des décideurs politiques. Puis, débute la deuxième phase de définition de la politique puisque le COSI examine les priorités mises en lumière par les SOCTA et sollicite également les services de police nationaux, les agences de l'ELSJ et la Commission. À partir de cette consultation, le Conseil JAI détermine les priorités et l'ensemble des acteurs évoqués *supra* participe à la formulation d'un plan stratégique pluriannuel pour chaque priorité. Ce plan permet de la sorte

d'identifier les objectifs généraux à atteindre d'ici quatre ans. Ces acteurs participent ensuite à la troisième étape de mise en œuvre et de suivi en rédigeant des plans d'action opérationnels (OAP) pour chaque forme prioritaire de criminalité. Ces plans fixent des objectifs plus précis et recensent les actions communes ou non à réaliser pour atteindre les buts fixés. Dans le cas des actions communes entre les États et les agences, des plateformes pluridisciplinaires européennes contre les menaces criminelles (EMPACT) sont créées afin de faciliter la coopération entre les différents acteurs. Chaque OAP est sous la responsabilité d'un chef de file, généralement un État membre, qui transmet des rapports semestriels au COSI pour assurer leur mise en œuvre. Enfin, à partir des rapports des chefs de file et des évaluations d'Europol, les plans stratégiques ou les priorités sont susceptibles d'être modifiés. De plus, la Commission réalise une évaluation approfondie à la fin du cycle, servant d'*input* pour la préparation du cycle suivant.

Europol dispose donc d'un rôle important par le biais de son analyse stratégique, de sa participation au processus décisionnel, mais aussi dans les phases de mise en œuvre. En effet, au sein de l'agence, une unité de soutien de l'EMPACT est créée afin d'apporter une forme de soutien administratif et logistique, ainsi qu'opérationnel faisant selon un ancien membre de la direction de l'agence qu'« Europol est constamment dans la boucle »²¹⁹⁷. Ce rôle d'Europol peut être pensé dans la continuité des activités et investissements précédents des leaders de l'agence. Par la sophistication et la diversification des instruments d'analyse stratégique qu'ils ont initiés dès les années 1990, ces leaders ont de la sorte répondu aux attentes et besoins de professionnels de la politique qui ont placé Europol au cœur de l'ECIM²¹⁹⁸. Ces acteurs domestiques ont cherché à mieux comprendre leur environnement et ont perçu la spécificité et la légitimité de l'agence dans ce sens, en particulier par rapport aux services nationaux de police qui ne disposeraient que d'une partie de l'image globale²¹⁹⁹.

Dès lors, les acteurs à l'origine de cette idée de cycles politiques, en dépit de leurs cadres cognitifs distincts, ont partagé un diagnostic commun²²⁰⁰. Celui-ci est construit autour des lacunes de l'ECIM²²⁰¹ et d'une solution fondée sur l'analyse de l'information placée au cœur du

²¹⁹⁷ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

²¹⁹⁸ H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit.

²¹⁹⁹ L. Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », art. cit.

²²⁰⁰ A. Scherrer, J. Jeandesboz et P.-E. Guittet, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », art. cit., p. 42.

²²⁰¹ A. Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union: Building a Strategic Intelligence Community*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 181.

processus décisionnel soumis à une réelle forme d'évaluation et de continuité²²⁰². Cette notion de cycles a été proposée par une alliance d'États membres qui disposent déjà d'une approche développée en termes d'ILP et de travail proactif fondé sur l'analyse stratégique²²⁰³. Le rôle de ces acteurs techniques a été mis en valeur dans les entretiens réalisés avec des membres de la direction de l'agence : « Les cycles ont été développés par les chefs de police avec Europol, nous avons une conférence et ils ont dit que nous avons besoin de plus que du travail analytique, qu'il fallait en tirer des recommandations, qu'il fallait qu'on se concentre sur des groupes spécifiques de criminalité et qu'on enquête ensuite ensemble avec des ECE, et ensuite les résultats retournent à l'analyse »²²⁰⁴.

C'est en particulier le cas du Royaume-Uni qui, selon un officier de liaison britannique à Europol, « a eu beaucoup d'influence ici, beaucoup de choses à Europol sont vraiment « *UK-friendly* ». À partir des cycles politiques qui assurent un certain guidage ou ce que nous appelons l'*intelligence-led policing*, vous avez les menaces, vous avez les priorités et vous avez les groupes constitués sur des menaces, les groupes EMPACT. Nous avons exactement le même modèle au Royaume-Uni »²²⁰⁵. La délégation britannique a été grandement soutenue par la Belgique et les Pays-Bas qui ont également adopté un modèle de *policing* davantage fondé sur l'information et proactif. Nous retrouvons au fondement des cycles politiques une convergence entre des acteurs plus ou moins réticents à l'usage cognitif d'Europol. Les Britanniques ont surtout cherché à imposer leur modèle, à l'instar de ce qu'ils avaient déjà réalisé pour les ECIM. Même s'ils l'avaient voulu, ils auraient pu difficilement remettre en cause la centralité préexistante de l'agence au sein de l'ECIM. De plus, ils ont été encouragés dans cette direction par des délégations clairement promotrices de la réputation substantive d'Europol. Cette dynamique a été également grandement encouragée par la Commission européenne. Cette dernière voit dans les cycles politiques une possibilité d'intervention dans le processus décisionnel à différentes étapes et une hausse de ses prérogatives dans un processus qui vise à renforcer la coopération européenne. Cette nouvelle configuration est d'autant plus encouragée par la Commission

²²⁰² A. Scherrer, J. Jeandesboz et P.-E. Guittet, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », art. cit., p. 42. Une telle représentation se conforme d'ailleurs à la stratégie de sécurité intérieure de l'UE adoptée en 2010 qui met en valeur l'ILP (« Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne : vers un modèle européen de sécurité », document 5842/2/2010 adopté par le Conseil JAI lors de sa session des 25 et 26 février 2010 et par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010).

²²⁰³ J. Sheptycki, *In Search of Transnational Policing*, op. cit. ; T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, op. cit. ; J. Sheptycki, « High Policing in the Security Control Society », art. cit.

²²⁰⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, janvier 2016.

²²⁰⁵ Entretien avec un officier de liaison britannique d'Europol, novembre 2016.

qu'elle tend à accroître le rôle d'Europol et cette alliance a été clairement perçue par certains membres de la direction de l'agence : « Europol est beaucoup à l'origine de ça, mais on s'est trouvé à une conjonction de constations au niveau politique et de la DG Home et à notre niveau »²²⁰⁶. Cette combinaison de dynamiques mise en avant par les membres d'Europol ne doit pas pour autant occulter l'entreprenariat politique déployé par les leaders de l'agence pour assurer sa centralité dans cette nouvelle donne selon les policiers nationaux :

*Ce n'est pas Europol qui a inventé les cycles, mais ils ont réussi à faire en sorte que leur évaluation de la menace en matière de criminalité organisée serve de base aux politiques européennes dans ce domaine, c'est déjà pas mal. Ils ont aussi réussi à convaincre depuis le premier cycle expérimental et avec le nouveau actuellement que c'était à eux d'assurer le soutien et la coordination de l'ensemble des mesures mises en place par les États pour lutter contre une douzaine de priorités issues de sa propre évaluation de la menace car ce sont eux qui accueillent toutes les réunions des ateliers EMPACT qui font les plans d'action opérationnels, qui recensent un ensemble de mesures qui sont mises en place par Europol et/ou les États dans l'année avec des financements maintenant d'Europol aussi, ils font le secrétariat et le suivi de tout ça. C'est un outil qui les met au centre de tout ce qui se passe, de coordonner les initiatives des États lancées par les ateliers, mais aussi de raccrocher des initiatives autres [...] Europol sur ces domaines est complètement identifié comme le lieu où les politiques européennes pour chacune de ces thématiques viennent se coordonner*²²⁰⁷.

De ce fait, si certains membres de l'agence ont mis en exergue les impulsions des arènes techniques et d'autres celles des professionnels de la politique pour expliquer la naissance des cycles politiques, ces acteurs convergent sur la légitimité d'Europol dans ce nouveau processus décisionnel. Leurs représentations se rejoignent sur la forte cohérence entre les objectifs de l'agence et ceux des cycles politiques afin de justifier le statut de « co-conducteur » d'Europol²²⁰⁸ : « Les cycles reflètent la mission de long terme d'Europol de professionnaliser la façon dont la communauté policière répond à ces menaces plus transnationales, [...] Tout cela fait vraiment partie de l'ADN de la mission d'Europol comme un tout. Le succès des cycles politiques est important parce qu'ils deviennent un véhicule politique pour nous pour nous assurer que nous avons l'impact le plus efficace sur la criminalité grave et organisée »²²⁰⁹.

²²⁰⁶ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

²²⁰⁷ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

²²⁰⁸ H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit., p. 367.

²²⁰⁹ Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

Par cette forte présence et ce positionnement à plusieurs étapes des cycles politiques, les leaders de l'agence et leur soutien ont réussi à renforcer l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol. Celle-ci apparaît clairement dans l'adoption des représentations et priorités de l'agence dans la politique européenne²²¹⁰. Les cadres cognitifs dominants des membres de l'agence quant à la nature transfrontalière de la criminalité et à la nécessaire coopération sont ainsi au cœur de ce nouvel instrument selon un membre de la direction : « Les EU *policy cycles* visent aussi à pousser les États à renforcer leur système de lutte contre certains types de criminalité parce que le constat fait au cours des cycles fait apparaître qu'il y a un besoin, donc cela consolide le rôle d'Europol [...] Le rôle politique de façon incidente ou subliminale d'Europol se renforce »²²¹¹. En effet, l'observation des formes de criminalité sélectionnées dans les cycles politiques successifs démontre que les membres d'Europol ont réussi à affirmer leurs propres priorités thématiques et régionales. Toutes apparaissent dans les activités et les rapports d'Europol²²¹², certaines depuis plusieurs années, par exemple concernant le trafic de drogues, la criminalité contre les personnes ou la criminalité financière entendue au sens large.

Ces priorités semblent *a priori* relativement proches des activités principales des services de police des États membres. Néanmoins, conformément à nos résultats précédents sur le travail d'analyse stratégique, la légitimité voire l'intérêt même de ces cycles politiques ont été grandement questionnées au niveau des professionnels de la sécurité nationale. Ces critiques ont émergé de la part de policiers issus d'États encore peu familiers à ce modèle de *policing*, notamment français : « C'est une décision unilatérale d'Europol qui fragilise d'autres segments criminels qui existent depuis tout temps, on réagit face à un flux d'événements »²²¹³. De manière

²²¹⁰ Cela renvoie directement à la définition de l'autonomie donnée par Patrick S. Roberts : « L'autonomie est simplement la capacité d'une agence à mettre en œuvre ses propres idées » (« FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », art. cit., p. 80). Cela peut impliquer une transformation des idées, des agendas, des pratiques de ses publics et notamment de ses principaux pour les conformer aux siennes (G. A. Krause, « The Institutional Dynamics of Policy Administration », art. cit., p. 1083).

²²¹¹ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

²²¹² Le cycle politique expérimental pour 2012-2013 mentionne huit formes de criminalité prioritaires : les groupes criminels d'Afrique de l'Ouest responsables du trafic de cocaïne et d'héroïne en Europe ; la facilitation de l'immigration irrégulière ; la production et de la distribution de drogues synthétiques dans l'UE ; la cybercriminalité ; toute forme de traite d'êtres humains ; la concentration sur les Balkans de l'Ouest comme zone de transit et de stockage de biens illicites à destination de l'UE et comme centre logistique des groupes criminels organisés ; le trafic de biens illicites, spécialement par le biais des containers ; les groupes criminels organisés itinérants (rapport d'activités d'Europol pour l'année 2012, p. 19). Le cycle pour 2014-2017 reprend les cinq premières (en supprimant toute restriction géographique au trafic de cocaïne et d'héroïne) et ajoute la lutte contre la production et la distribution de marchandises de contrefaçon ou de qualité médiocre, contre la fraude aux droits d'accise et la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant, contre le trafic d'armes à feu, la criminalité organisée contre la propriété.

²²¹³ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

plus intéressante, une attitude mitigée a été perceptible de la part de policiers beaucoup plus habitués à l'ILP et à la dimension stratégique du *policing*, notamment du Royaume-Uni : « Le réel travail se déroule tous les jours dans les rues et les cycles politiques sont détachés de cela dans une certaine mesure »²²¹⁴. Ces extraits d'entretien révèlent le fossé encore important entre Europol et le niveau national alors même que les acteurs interrogés font partie de la minorité européanisée. Dans ce sens, l'équilibre d'Europol entre les professionnels de la politique nationaux et européens et les professionnels de la sécurité demeure difficile à trouver pour les leaders. Ces derniers restent perçus comme défendant les intérêts bureaucratiques de l'agence au détriment des besoins opérationnels de l'agence.

Conclusion de la section 2

L'autonomie d'Europol paraît connaître un changement majeur à partir de la deuxième moitié des années 2000 avec l'adoption de la décision de 2009²²¹⁵. La principale modification apportée par ce texte est le nouveau statut d'agence de l'UE et non plus d'organisation intergouvernemental. Cette mutation est surprenante compte tenu des nombreuses réticences à cette supranationalisation exprimées à plusieurs reprises par certaines délégations nationales depuis les années 1990. Par conséquent, nous avons visé à comprendre comment ce changement de l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol a été possible dans un secteur d'action publique mû par le principe d'unanimité.

Une première piste de réponse est liée à la transformation du niveau macro, de la législation primaire de l'UE par le biais du traité de Lisbonne dont les discussions ont été structurées par des enjeux relatifs à la construction européenne et à distance des controverses propres à Europol. Ce traité prévoit la fin de l'architecture de l'UE sous la forme de piliers et met fin à la méthode intergouvernementale. Cette modification est justifiée par certains arguments, tels que la légitimité démocratique de l'UE, la valorisation de la justice etc. Nous nous sommes éloignée de certains travaux mettant en lumière la diffusion et l'adoption de ces représentations sociales

²²¹⁴ Entretien avec un officier de liaison britannique d'Europol, novembre 2016.

²²¹⁵ Cette dynamique nous amène de ce fait à ne pas simplement analyser l'autonomie dans une perspective unidimensionnelle de la dimension formelle à sa mise en œuvre, mais à considérer également les interactions et rétroactions entre l'autonomie *de facto* et celle *de jure* (M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 34-35).

par l'ensemble des parties prenantes au processus décisionnel comme sources d'explication de cette évolution. De ce fait, il nous est apparu plus pertinent de mettre en exergue la spécificité de la configuration institutionnelle de la convention en charge de préparer le traité constitutionnel. Ce format particulier a été perçu comme une opportunité par certaines acteurs pour affirmer leurs propres représentations, globalement favorables à la supranationalisation et au rééquilibrage au détriment des plus grands États membres. Pour autant, nous avons démontré la remise en cause de certains résultats par les CIG qui inaugurent une nouvelle répartition des ressources entre les délégations nationales. À ce titre, nous avons souligné le difficile accord sur les matières JAI, en particulier sur la coopération policière et sa facette opérationnelle. Ces enjeux restent l'objet d'une polarisation très fortes des positions nationales, menant à une supranationalisation limitée et possible qu'au prix d'un certain nombre d'aménagements dans le sens d'une différenciation.

Ces éléments nous ont par conséquent amenée à nuancer l'influence de la supranationalisation du niveau macro sur l'autonomie organisationnelle d'Europol. En tenant compte de l'existence de plusieurs forums de communauté de politique publique²²¹⁶, cette perméabilité est encore plus limitée par la configuration institutionnelle distincte que représentent les arènes de négociation de la décision de 2009. En dépit de l'initiative de la Commission européenne, les acteurs supranationaux ont disposé de ressources plus limitées qu'au sein de la convention européenne. Ces discussions ont eu lieu avec des délégations nationales où les acteurs détenteurs d'une expertise technique ont une vision plus pragmatique et moins structurée par la construction européenne²²¹⁷. Cette disjonction a été renforcée par l'adoption de la décision avant traité de Lisbonne, court-circuitant ses effets. Dès lors, certaines évolutions de l'autonomie organisationnelle formelle ont été perceptibles puisqu'Europol devient une agence de l'UE, impliquant de nouvelles prérogatives de contrôle offertes à la Commission et au Parlement européen. Néanmoins, de nombreuses restrictions à ce changement ont été perceptibles et attestent de divergences sur la légitimité procédurale de l'agence. Celles-ci ont mené à un verrouillage du rôle des États membres, notamment par le biais du Conseil des ministres. Ces dérogations par rapport au modèle des agences communautaires ont été critiquées par les eurodéputés qui ont toute-

²²¹⁶ È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit, p. 279.

²²¹⁷ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit., p. 145.

fois fait des concessions au nom de la nécessité opérationnelle d'Europol. Dans ce sens également, peu de débats ont eu lieu sur la hausse du rôle des organes intergouvernementaux, composés d'acteurs techniques, et justifiée au nom de la rationalisation de la gouvernance d'Europol.

En revanche, des changements modestes ont été apportés par la décision de 2009 à l'autonomie opérationnelle formelle d'Europol. Ces transformations se situent dans la continuité des protocoles modifiant la convention de 1995. Toute mutation radicale des pouvoirs opérationnels proposée par la Commission est même rejetée par le Conseil. Du côté des eurodéputés, peu d'éléments sur cette facette opérationnelle ont été critiqués en raison de la nature incrémentale des dispositions et au nom de l'efficacité et de l'urgence de la lutte contre la criminalité si ce n'est pour les enjeux de protection de données.

L'octroi de nouvelles prérogatives à la Commission et surtout au Parlement européen pourrait initier un changement substantiel de l'autonomie d'Europol²²¹⁸. Les eurodéputés disposeraient en effet de canaux d'action pour affirmer leur vision en termes éthiques et procéduraux des activités opérationnelles et organisationnelles de l'agence. Cependant, nous avons constaté que ces acteurs n'ont pas pleinement saisi les prérogatives à leur disposition et qu'aucun infléchissement de la trajectoire institutionnelle d'Europol n'a réellement été perceptible, contrairement à notre troisième hypothèse. En partie corrélée aux pratiques informelles des leaders de l'agence pour créer des relations de confiance²²¹⁹, cette situation est également liée à la domination consolidée des eurodéputés de droite. Celle-ci se double de la pression politique exercée sur l'institution, priée de ne pas entraver le processus décisionnel dans des enjeux au cœur des préoccupations des citoyens européens. À cet égard, nous pouvons donc constater des rétroactions de l'autonomie opérationnelle sur la facette organisationnelle. Par conséquent, le Parlement européen reste principalement axé sur la facette organisationnelle de l'autonomie d'Europol et s'oppose à toute marginalisation à son encontre de la part du Conseil, mais aussi de la Commission. Dans ce sens, les mécanismes de contrôle ont pu être activés par les eurodéputés à distance de la réputation de l'agence. La Commission a, au contraire, cherché à maximiser son pouvoir d'initiative. Pour ce faire, elle a renforcé sa relation de collaboration avec Europol,

²²¹⁸ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit., p. 793 ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », art. cit. ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

²²¹⁹ N. Luhmann, *Trust and Power*, op. cit. ; G. Simmel, *Sociologie*, op. cit. ; L. Quéré, « La structure cognitive et normative de la confiance », art. cit. ; E. Baekkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe », art. cit.

source d'expertise technique²²²⁰ et de solutions d'action publique, conformes au rôle de moteur de l'intégration européenne²²²¹, et ce d'autant plus depuis qu'Europol est une agence de l'UE.

Une interrogation supplémentaire relative à l'autonomie réelle d'Europol à la suite de son statut d'agence de l'UE nous amène à nuancer davantage notre quatrième hypothèse. Cette question se pose à la lumière des possibles conflits entre les institutions. Ces divergences pourraient représenter une entrave à la trajectoire institutionnelle d'Europol²²²². Sur ce point, nous avons encore une fois constaté le rôle central des leaders dans la création d'une forme d'équilibre voire dans l'optimisation de ces désaccords pour renforcer l'autonomie de l'agence et légitimer cette dynamique²²²³.

Enfin, un dernier registre d'incidence de cette modification de l'autonomie réelle d'Europol ne renvoie pas tant à ses relations avec les professionnels de la politique qu'avec ceux de la sécurité et vient enrichir la quatrième hypothèse de cette thèse. À cet égard, les interactions nouées entre l'agence et le Parlement européen et la Commission, auxquelles s'ajoute le renforcement de l'analyse stratégique d'Europol, ont pu consolider sa perception par les policiers nationaux comme une construction politique, détachée des enjeux opérationnels. Or, une telle représentation sociale est à même de freiner l'institutionnalisation et l'autonomie réelle d'Europol par rapport aux services domestiques. Cette tension confirme la conception de la réputation et de l'autonomie en termes relationnels et relatifs et les difficultés à articuler à la même vitesse leurs différentes facettes²²²⁴.

²²²⁰ C. Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge*, *op. cit.* ; A.-C. Douillet et J. de Maillard, « Les comités d'experts », *art. cit.*, p. 77-98.

²²²¹ N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », *art. cit.*

²²²² R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », *art. cit.* ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », *art. cit.* ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », *art. cit.* ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », *art. cit.*

²²²³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 54-55.

²²²⁴ *Ibid.*, p. 58-59.

CONCLUSION DU CHAPITRE 5

Au fil de ce chapitre, nous avons analysé l'autonomie d'Europol par rapport aux professionnels de la politique. Nous avons proposé une double remise en cause du modèle P-A. D'une part, nous avons démontré la nécessité de prendre en compte des acteurs auxquels il apparaît difficile d'apposer l'étiquette « principal » en raison de leurs pouvoirs décisionnels formels limités²²²⁵. D'autre part, nous avons mis en exergue les tensions traversant un même État et la possible déconnexion entre les professionnels de la politique et ceux de la sécurité²²²⁶. Ces deux perspectives nous ont permis de comprendre plus précisément pourquoi l'autonomie d'Europol a été progressivement renforcée dans les années 2000, alors même que les policiers nationaux restent dans leur ensemble peu européanisés. À cette fin, nous avons mobilisé à la fois la littérature sur l'autonomie des agences et celle sur la sociologie politique de l'UE pour tester nos quatre hypothèses.

À titre principal, notre troisième hypothèse, articulante visibilité des enjeux de sécurité intérieure et autonomie, est en partie vérifiée. À cet égard, plusieurs dynamiques ont structuré la trajectoire institutionnelle d'Europol. Il s'agit des usages de l'Europe par les professionnels de la politique nationaux, stratégiques et/ou cognitifs et dont la combinaison varie selon les États membres et les conjonctures externes²²²⁷. En outre, nous avons également souligné le rôle central de la Commission qui perçoit dans l'expansion de l'autonomie opérationnelle d'Europol une source d'expertise et une voie de concrétisation de la supranationalisation de l'UE²²²⁸. Cette saillance de la sécurité intérieure a également favorisé l'autonomie organisationnelle de

²²²⁵ F. Trauner, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

²²²⁶ Cela renvoie de manière plus générale à la question de l'élaboration des positions nationales (cf. par exemple H. Kassim, B. G. Peters et V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, op. cit.) et de manière plus générale au processus décisionnel au sein du Conseil des ministres (cf. entre autres J. Lewis, « Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure: Diagnosing the Methods of Community in EU Decision-Making », art. cit. ; F. Chatzistavrou, « Les représentants permanents auprès de l'UE ou la redéfinition d'un rôle politique européen », art. cit. ; F. Hayes-Renshaw et H. Wallace, *The Council of Ministers*, op. cit.).

²²²⁷ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, op. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit.

²²²⁸ C. Boswell, « The European Commission's Use of Research in Immigration Policy: Expert Knowledge as a Source of Legitimation? », Conférence « Driving and Legitimising Contentious EU Policy-Making: The Case of Immigration Policy », EUSA Montreal, 2007 ; C. Boswell, « The Political Functions of Expert Knowledge », art. cit. ; N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », art. cit.

l'agence, notamment par rapport aux eurodéputés. Une forte perméabilité des enjeux organisationnels à l'autonomie opérationnelle de l'agence a dans ce sens été visible dans l'hémicycle européen. Ce dernier n'a pas tant activé les mécanismes de contrôle à sa disposition en raison d'un sentiment d'urgence, primant sur le contrôle de l'agence. Dès lors, si les eurodéputés n'ont pas impulsé cette trajectoire institutionnelle de l'agence, force est de constater que l'opposition initiale d'une partie de l'hémicycle a été grandement amoindrie. Outre les modifications électorales, la pression politique dans le cadre de la saillance des enjeux de sécurité intérieure et la quête d'acceptation comme un acteur crédible ont conduit à un soutien des principales forces politiques du Parlement européen. Les critiques demeurent de ce fait aux marges de cette institution, au sein des partis eurosceptiques et des partis de la gauche plus radicale, bien que pour des raisons distinctes. Par ce biais, nous avons donc dans le même temps grandement nuancé notre quatrième hypothèse dans la mesure où la transformation d'Europol en une agence de l'UE n'a pas, à première vue, freiné son autonomisation. Elle a même pu la renforcer à la lumière de l'entrepreneuriat politique déployé par la DG JAI de la Commission²²²⁹.

En revanche, le renforcement des prérogatives des institutions supranationales sur la gouvernance d'Europol a indirectement pu mettre en péril l'institutionnalisation de l'agence. Tension déjà perceptible en raison du caractère « erratique »²²³⁰ des évolutions opérationnelles d'Europol après les crises, le soutien de la Commission et du Parlement européen a renforcé la perception d'Europol par les policiers nationaux, y compris de certains acteurs européenisés, d'une construction politique éloignée de leurs besoins opérationnels. À cet égard, nous avons confirmé la nécessité de penser l'institutionnalisation de l'agence comme déterminant de son autonomie dans un environnement composé d'une multitude de publics²²³¹. Ces policiers, jouant le rôle de représentant national dans les enceintes de discussions dédiées, ont de ce fait dilué voire se sont opposés à certaines impulsions politiques, tendant à alimenter la nature supranationale d'Europol du point de vue opérationnel ou organisationnel. Les adaptations de ces

²²²⁹ C. Kaunert, *European Internal Security*, *op. cit.* ; C. Kaunert, « « Without the Power of Purse or Sword » », *art. cit.*

²²³⁰ J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », *art. cit.*, p. 406.

²²³¹ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », *art. cit.* ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, *op. cit.* ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, *op. cit.* ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », *art. cit.* ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.*, p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, *op. cit.*

policiers à l'Europe²²³² ont donc favorisé leur soutien à l'autonomie de l'agence, mais non à son indépendance²²³³, confirmant par conséquent notre deuxième hypothèse.

Enfin, nous avons au fur et à mesure de ce chapitre mis en lumière le rôle des leaders et les variations de leurs ressources dans l'autonomisation de l'agence. D'un côté, ces leaders ont visé à produire des instruments et des solutions à même de modeler la réputation substantive de l'agence, de convaincre du caractère unique et légitime de ses *outputs*. Dans ce sens, ces leaders ont pu grandement bénéficier des événements exogènes et de l'ouverture de temporalités pensées comme critiques pour jouer le rôle d'entrepreneurs politiques dans un contexte d'incertitude. Nous avons dans ce sens noté une accélération des différents instruments d'analyse stratégique à la fin des années 2000, en conformité avec nos résultats précédents. D'un autre côté, les leaders ont cherché à adapter leurs interactions avec les professionnels de la politique²²³⁴. Ils ont tendu à créer des relations de confiance et à influencer la perception des enjeux éthiques et procéduraux de la réputation de l'agence, en particulier auprès des publics *a priori* plus difficiles à conquérir, comme les eurodéputés.

²²³² B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action : l'europanisation dans une perspective comparée*, Paris, Harmattan, 2007, p. 36.

²²³³ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 30.

²²³⁴ P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis », *art. cit.* ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », *art. cit.*

CHAPITRE 6 : VERS L'OUVERTURE D'UNE NOUVELLE PHASE DU PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION D'EUROPOL ?

Ce chapitre 6 est consacré aux mutations des différentes facettes de l'autonomie d'Europol initiées par les professionnels de la politique durant les années 2010. En reprenant les termes de Kathleen Thelen, nous cherchons à déterminer si cette temporalité peut être pensée comme une nouvelle forme de sédimentation institutionnelle d'Europol, c'est-à-dire la renégociation partielle de quelques éléments, ou plutôt comme une conversion de l'agence qui supposerait sa réorientation vers un nouveau rôle et des fonctions inédites²²³⁵. Cette décennie est en effet marquée par deux registres d'évolutions à même de modifier profondément et durablement la trajectoire institutionnelle d'Europol. D'une part, un sentiment de « crises »²²³⁶ a été très diffus en matière de sécurité intérieure, à la suite de l'intensification de la pression migratoire et des attaques terroristes. Cette crise serait également perceptible dans la construction européenne en raison des critiques et du rejet de l'UE par une partie des citoyens européens. D'autre part, une nouvelle base légale de l'agence a été adoptée en 2016. Cette mutation a lieu conformément à l'article 88 du traité de Lisbonne qui prévoit que le texte fondateur de toutes les agences de l'UE soit un règlement adopté selon la procédure législative ordinaire. Le règlement Europol de 2016 remplace à ce titre la décision de 2009²²³⁷.

En observant ces différentes facettes, nous intégrons la pluralité des rôles des professionnels de la politique à l'égard d'Europol. Ceux-ci sont à la fois ses clients lorsqu'ils utilisent ses

²²³⁵ K. A. Thelen, « Comment les institutions évoluent », art. cit., p. 30.

²²³⁶ Nous employons volontairement ici les guillemets pour souligner notre distanciation et notre appréhension de la crise dans une approche constructiviste comme précisé dans le chapitre 5 (entre autres, A. Smith, « Usages scientifiques de « la crise » de 2008 et suite », art. cit., p. 139 ; D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », art. cit. ; A. Mégie et A. Vauchez, « Introduction », art. cit.). Par souci de confort de lecture, nous abandonnons dans la suite du chapitre ces guillemets.

²²³⁷ Règlement UE 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JO L 135 du 24 mai 2016, p. 53-114. La procédure législative ordinaire a été appliquée à ce texte, ce qui signifie qu'à partir de la proposition de la Commission, le Conseil a adopté une orientation générale. Après cette dernière, il a été donné mandat à la présidence pour débiter les négociations avec le Parlement européen afin d'aboutir à un accord en première lecture. À la suite de 10 trilogues entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil, un accord sur le règlement Europol a été trouvé le 26 novembre 2015. Le règlement a été adopté en deuxième lecture par le Parlement européen le 11 mai 2016 qui a approuvé ainsi la position du Conseil en première lecture du 4 décembre 2015. Le texte est définitivement adopté le 11 mai 2016.

instruments²²³⁸ et ses autorités contraignantes quand ils adoptent la législation secondaire impactant son autonomie. Ces deux dimensions peuvent être pensées de manière interconnectée. Si la littérature sur l'autonomie met principalement en lumière les interactions linéaires entre l'autonomie *de jure* et celle *de facto*, nous nous intéressons en outre dans ce dernier chapitre à l'influence de la seconde sur la première²²³⁹.

Dans un premier temps, nous supposons à partir de nos résultats précédents que la perception de conjonctures critiques dans l'environnement sécuritaire pourrait mener au renforcement de l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol²²⁴⁰. Ce processus se traduirait par l'octroi de moyens additionnels à l'agence pour qu'elle remplisse sa mission, mais aussi par la sollicitation et la valorisation de ses orientations et recommandations²²⁴¹. Cette dynamique pourrait être fondée sur la réputation²²⁴² substantive attribuée à Europol par les professionnels de la politique nationaux et européens. Ces derniers chercheraient à consolider l'autonomie de l'agence parce qu'ils conçoivent ses *outputs* comme uniques et conformes à leurs cadres cognitifs, stratégiques, institutionnels²²⁴³. Pour autant, nous avons également souligné que cette articulation entre réputation et autonomie ne permet pas de comprendre l'ensemble des révisions apportées aux capacités d'action d'Europol sur son terrain d'activités. C'est en particulier le cas à la suite de *focusing events*²²⁴⁴ qui catalysent l'activité des décideurs politiques pour répondre aux préoccupations de leur électorat²²⁴⁵. Nous postulons donc que différents usages cognitifs et stratégiques se combinent dans les années 2010.

²²³⁸ P. Lascoumes et P. Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, *op. cit.* ; P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument », art. cit.

²²³⁹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 34-35.

²²⁴⁰ Une importante littérature sur le poids des crises en matière des politiques européennes de sécurité intérieure a déjà été citée précédemment, cf. entre autres A. W. Neal, « Securitization and Risk at the EU Border », art. cit. ; T. Christensen, P. Laegreid et L. H. Rykkja, « After a Terrorist Attack », art. cit. ; J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit. ; J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit. ; T. Christensen et P. Laegreid, « Reputation Management in Times of Crisis », art. cit. ; J. Dravigny, « De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire », Congrès de l'AFSP, Montpellier, 2017.

²²⁴¹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 77-79.

²²⁴² Entre autres D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; D. P. Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, *op. cit.* ; M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit.

²²⁴³ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*

²²⁴⁴ T. A. Birkland, *After Disaster*, *op. cit.*

²²⁴⁵ A. W. Neal, « Securitization and Risk at the EU Border », art. cit. ; J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit. ; J. Dravigny, « De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire », Congrès de l'AFSP, Montpellier, 2017.

De surcroît, nous avons noté dans le chapitre 5 comment toute progression inaugurée par les acteurs politiques, en particulier dans une période de crise, doit être considérée précautionneusement par rapport à l'institutionnalisation²²⁴⁶ de l'agence. Cette question se pose donc également ici selon deux dimensions. Premièrement, la résilience d'Europol peut être testée par le biais de son autonomisation par rapport aux arènes techniques. De ce fait, l'institutionnalisation de l'agence pourrait être faible si les impulsions à l'origine de son autonomisation sont limitées aux arènes politiques, sans réel développement d'un usage de l'Europe par les polices nationales. Deuxièmement, l'institutionnalisation de l'agence peut être opérationnalisée par l'étude de son autonomie opérationnelle *de jure*, prévue par le règlement de 2016. L'analyse de ces dispositions formelles est d'autant plus intéressante que les négociations de ce texte ont débuté en 2013, à partir d'une initiative de la Commission européenne, agissant une nouvelle fois comme la « première arrivée »²²⁴⁷ et que le Parlement européen est co-législateur aux côtés du Conseil. Nous pensons donc que la Commission européenne a pu jouer son rôle de moteur de l'intégration européenne²²⁴⁸ et que son initiative s'est inscrite dans une expansion de l'autonomie opérationnelle d'Europol. Nonobstant, l'*input* des eurodéputés nous semble plus ambivalent et pourrait une nouvelle fois se rapprocher des idées du Conseil en opposition à la DG Home (section 1).

Dans un second temps, cette nouvelle base légale pourrait en parallèle modifier l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol, c'est-à-dire le degré et la nature des mécanismes de contrôle qui peuvent lui être appliqués. Des transformations de cette facette de l'autonomie nous semblent particulièrement probables puisque l'adoption de cette nouvelle base légale, prévue par le TFUE, vise à ce que les dispositions formelles de cette agence soient conformes à la législation primaire. Cette évolution serait favorisée par le rôle de co-législateur exercé pour la première fois par le Parlement européen. Ce dernier disposerait d'une capacité d'action bien plus forte pour affirmer ses représentations de l'identité et de la légitimité éthiques et procédu-

²²⁴⁶ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, op. cit. ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit. ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit., p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, op. cit.

²²⁴⁷ C. Kaunert, *European Internal Security*, op. cit., p. 41. Proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI (COM (2013) 173 final du 27 mars 2013).

²²⁴⁸ N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », art. cit.

rales d'Europol, en initiant un renforcement de la protection des données et du contrôle démocratique de cette agence²²⁴⁹. Pour autant, depuis sa création, Europol est présenté par les délégations nationales réfractaires à sa supranationalisation comme spécifique car œuvrant dans un domaine régalién. Cet argument pourrait entraver l'harmonisation de la gouvernance d'Europol par rapport aux agences pleinement communautaires de l'UE. Nous analysons dès lors les amendements de cette nouvelle base légale relatifs au degré et à la nature des contrôles exercés sur Europol en nous interrogeant en particulier sur leur perméabilité aux mutations du niveau macro.

Cette question de la porosité peut être pensée à un niveau encore plus large en lien avec le deuxième ensemble de crises intensifiées durant les années 2010 : celles de la construction européenne. Des interrogations de plus en plus fortes ont émergé sur les orientations de l'UE voire sur sa légitimité au nom notamment de la souveraineté nationale, comme l'illustrent les résultats de certains référendums. Or, Europol est une agence de l'UE en charge d'activités rattachées au cœur des activités de l'État. Si les remises en cause de la construction européenne par une partie des citoyens nous semblent à même d'affecter sa trajectoire institutionnelle, elles apparaissent dans le même temps dans un contexte de forte saillance de la sécurité intérieure. L'articulation entre ces deux dynamiques revêt dès lors un intérêt certain (section 2).

Section 1. L'autonomie opérationnelle et les « crises » de la sécurité intérieure

Nous avons démontré dans les chapitres précédents que la trajectoire institutionnelle d'Europol depuis sa création ne peut être saisie de manière linéaire. Celle-ci est marquée par des phases d'accélération, dépendantes de la survenue d'évènements exogènes interprétés comme des crises de la sécurité intérieure. Or, durant les années 2010, deux phénomènes majeurs, construits en partie de manière connectée, ont attiré l'attention des citoyens et des décideurs nationaux et européens²²⁵⁰. Premièrement, il s'agit de l'intensification des flux migra-

²²⁴⁹ A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », art. cit.

²²⁵⁰ F. R. Baumgartner et B. D. Jones (eds.), *Policy Dynamics*, op. cit. ; B. D. Jones et F. R. Baumgartner, *The Politics of Attention*, op. cit.

toires à destination de l'Europe. Celle-ci a été perçue comme une menace pour la sécurité intérieure des États membres et de l'UE en raison du continuum sécuritaire dressé entre migrations, criminalité et terrorisme, expliqué dans le chapitre 1 de cette thèse²²⁵¹. Deuxièmement, la succession d'attaques terroristes touchant plusieurs États membres de l'UE, en particulier les attentats en France et en Belgique en 2015, a suscité un très fort désarroi des populations et des gouvernements nationaux. Nous visons par conséquent dans cette première section à comprendre pourquoi et dans quelle mesure l'autonomie opérationnelle d'Europol pourrait être amendée dans ce contexte plus large.

La réponse à cette interrogation renvoie aux usages de l'Europe²²⁵² par les professionnels de la politique nationaux. Nous avons souligné dans le chapitre 5 que, dans un contexte de crise, les usages stratégiques de ces acteurs, qu'ils soient couplés ou non à leurs pendants cognitifs, tendent à être renforcés. Outre les potentielles ressources cognitives, l'Europe est ainsi pensée comme offrant des ressources politiques, conçues principalement en termes électoraux²²⁵³. En effet, le sentiment d'insécurité des citoyens européens a été grandement renforcé dans l'ensemble des États membres pendant les années 2010, comme en témoignent les Eurobaromètres

²²⁵¹ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; D. Bigo, « L'Europe de la sécurité intérieure, penser autrement la sécurité », art. cit. ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », art. cit.

²²⁵² S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », art. cit.

²²⁵³ A. W. Neal, « Securitization and Risk at the EU Border », art. cit. ; J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit. ; J. Dravigny, « De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire », Congrès de l'AFSP, Montpellier, juillet 2017.

récents²²⁵⁴. Celui-ci est devenu même un enjeu électoral de plus en plus fort²²⁵⁵ et l'action européenne dans ce secteur d'action publique est encore plus désirée par les citoyens européens²²⁵⁶. Le faible degré de connaissances d'Europol de ces derniers, de son rôle, de ses tâches précises ne nous semble pas contradictoire avec leur soutien à ses missions et objectifs de renforcement de la coopération européenne dans la sécurité intérieure. La persistance de cette méconnaissance, en dépit du travail de communication des leaders et de la couverture médiatique intensifiée des capacités d'action et des réalisations de l'agence²²⁵⁷, ne remet pas en cause

²²⁵⁴ Le dernier Eurobaromètre consultable date de novembre 2018 révèle qu'aux yeux des citoyens européens, les principaux défis posés à l'UE sont, à la première place du classement, l'immigration pour 40% des citoyens interrogés, à la deuxième place le terrorisme pour 20% d'entre eux, et à la neuvième place la criminalité pour 10% (« Public Opinion in the European Union », Standard Eurobarometer 90, disponible sur <http://ec.europa.eu/comm-frontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/2018/yearTo/2018/surveyKy/2215>, novembre 2018, p. 16-18). Cette observation va de pair avec la place grandissante de la préoccupation des citoyens européens pour les enjeux de sécurité intérieure à partir de 2013, et plus encore de 2015. En effet, jusqu'en 2013, les principales craintes des citoyens des États membres concernaient les enjeux économiques et financiers du fait des conséquences de la crise économique et financière. En juin 2013, l'immigration et le terrorisme n'arrivaient respectivement qu'à la septième et à la dixième places des défis que devaient affronter l'UE et les États membres, aux yeux de 14% et de 10% des personnes interrogées. La criminalité n'apparaissait même pas dans ce classement (« À un an des élections européennes de 2014 : partie institutionnelle », Eurobaromètre 79.5, disponible sur <http://europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2013/one-year-to-go-2014-european-elections/analytical-synthesis/fr-analytical-synthesis-2014-european-elections-20130818.pdf>, p. 82). Dans le même sens, les politiques perçues comme prioritaires en 2012 pour les personnes interrogées ne concernaient pas majoritairement les enjeux de sécurité intérieure, la lutte contre le terrorisme atteignant la cinquième place (pour 24% des personnes interrogées) et celle contre l'immigration la dixième place (pour 19%) (« Les Européens à deux ans des élections européennes de 2013 », Eurobaromètre 77.4, disponible sur <http://europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2012/two-years-to-go-to-the-2014-european-elections/analytical-summary/fr-analytical-summary-two-years-to-2014-european-elections-20120820.pdf>, p. 31).

²²⁵⁵ Les thèmes qui doivent être discutés en priorité lors de la campagne électorale pour les prochaines élections du Parlement européen étaient, en mai 2018, premièrement la lutte contre le terrorisme pour 49% des personnes interrogées et à la troisième place la lutte contre l'immigration pour 45% d'entre elles (« La démocratie en mouvement à un an des élections européennes », enquête Eurobaromètre 89.2 du Parlement européen, PE 621.866, mai 2018, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/eurobarometer-2018-democracy-on-the-move/report/fr-one-year-before-2019-eurobarometer-report.pdf>, p. 32).

²²⁵⁶ Pour 77% des personnes interrogées, l'UE devrait davantage intervenir en matière de lutte contre le terrorisme, toujours en tête du classement, seuls 9% pensaient qu'elle devrait moins agir. La lutte contre l'immigration se retrouve dans ce classement à la sixième place puisque 72% des personnes interrogées seraient favorables à une intervention plus forte de l'UE contre 14% qui y sont opposés (*Ibid.*, p. 36).

²²⁵⁷ En recherchant le nombre d'articles traitant ou mentionnant Europol année par année sur les sites Internet des grands quotidiens nationaux de plusieurs États membres, nous avons constaté une attention médiatique plus forte sur Europol qui reflète l'état de l'opinion publique. À titre d'exemple et de manière non exhaustive, 388 articles entre 2014 et 2019 dans *Le Soir*, quotidien belge, traitent d'Europol (contre 117 entre 2009 et 2014). Une très nette inflexion est visible dans la présence d'Europol au sein des articles de *La Repubblica* puisque, à partir de 2014, 263 articles ont évoqué Europol, soit presque autant que durant les 13 premières années d'existence d'Europol, de 2000 à 2013 (287 articles). Ces chiffres sont respectivement de 326 et 298 pour *El Mundo* et de 146 et 126 pour le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Cette différence est cependant moins marquée dans *Le Monde* (181 articles contre 264) du fait des nombreuses publications au début des années 2000 dans ce journal sur la lutte contre le terrorisme et le faux-monnayage, tandis qu'à partir de 2005 une très forte baisse de l'attention portée à Europol est visible. D'ailleurs, les rapports d'activités de 2017 et 2018 d'Europol indiquent que l'agence est apparue dans les médias respectivement 138 000 et 103 000 fois.

l'existence et la légitimité d'Europol aux yeux des citoyens de l'UE. Elle atteste plutôt à nos yeux de leur désintérêt plus général quant au fonctionnement et aux institutions de l'UE²²⁵⁸.

Cet important appui de l'opinion publique, additionné aux compétences et ressources croissantes attribuées à Europol par les décideurs politiques au fil des *focusing events* précédents dans la lutte contre le trafic de migrants et le terrorisme, nous semble compliquer toute remise en cause de l'autonomisation de l'agence dans le contexte récent. L'octroi à l'agence de moyens supplémentaires témoignerait de son autonomisation. Cette dynamique serait d'autant plus forte si ce sont en particulier les solutions d'action publique proposées par les leaders²²⁵⁹ de l'agence qui sont sollicitées et adoptées par les professionnels de la politique²²⁶⁰ (A).

Cependant, les réponses apportées rapidement après les *focusing events* restent dans une temporalité de court terme. Elles ne permettent pas de saisir l'institutionnalisation d'Europol, centrale dans la construction de l'autonomie et qui se distingue de la simple communication politique²²⁶¹. Pour ce faire, nous observons la pérennisation des mutations de l'autonomie opérationnelle d'Europol par deux biais. Premièrement, nous rappelons le nécessaire équilibre de la réputation de l'agence entre le soutien des décideurs politiques et des policiers nationaux, chargés de la mise en œuvre des recommandations et orientations politiques²²⁶². Si ces acteurs issus des arènes techniques ne conçoivent ni le caractère unique ni la légitimité des *outputs* d'Europol²²⁶³, ce dernier ne peut être pensé comme une agence autonome. Deuxièmement, nous analysons les transformations de l'autonomie opérationnelle formelle d'Europol. Pour ce faire, nous tâchons de saisir en quoi ces modifications de la base légale traduisent l'institutionnalisation des évolutions *de facto*²²⁶⁴ de l'agence. Nous pensons que les débats sur le règlement de l'agence, qui ont lieu de manière plus discrète et moins visible que les Conseils européens,

²²⁵⁸ « Les Européens à deux ans des élections européennes de 2013 », Eurobaromètre 77.4 [en ligne], p. 34-47.

²²⁵⁹ Entre autres, D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*

²²⁶⁰ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 77-79.

²²⁶¹ R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, *op. cit.* ; R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, *op. cit.* ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.*, p. 21 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 41.

²²⁶² M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 58-59.

²²⁶³ G. Majone, « The New European Agencies: Regulation by Information », art. cit.

²²⁶⁴ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 34-35.

pourraient être révélateurs des représentations des parties prenantes au processus décisionnel d'Europol sur un plus long terme (B).

A. Une capacité de régulation par l'information accentuée

Du point de vue de la sécurité intérieure, les années 2010 sont marquées par deux registres d'évènements rattachés à des formes de criminalité distinctes, mais en partie connectés par les représentations et pratiques des acteurs comme nous le démontrons. D'une part, même si nous n'en détaillons pas ici les causes puisque ce n'est pas l'objet de notre thèse, force est de constater l'intensification des flux migratoires à destination de l'Europe. D'autre part, bien que plusieurs attaques terroristes djihadistes aient frappé l'Europe avant 2015²²⁶⁵, une accélération de ces dernières a eu lieu en raison de l'implantation et de la consolidation de l'État islamique²²⁶⁶. L'année 2015 s'ouvre ainsi sur les attaques du 7 au 9 janvier à Paris et dans la région d'Île-de-France, coûtant la vie à 17 personnes. Elle se poursuit avec les attentats corrélés de Paris du 13 novembre 2015 et de Bruxelles du 22 mars 2016 qui ont conjointement causé la mort de 163 personnes et en ont blessé plus de 600 autres. Ceux-ci, du fait de leur ampleur, de leur interconnexion et de leur perception comme clairement transfrontaliers, ont suscité une très forte réaction politique et de réelles interrogations sur la nature de la réponse à apporter à l'émotion collective²²⁶⁷.

Ces deux types de crime ont déjà été saisis par le prisme de la crise transfrontalière, mobilisé à plusieurs reprises au fil des années 2000²²⁶⁸. L'intensification dans les années 2010 de

²²⁶⁵ Nous avons évoqué dans les chapitres précédents les exemples des attaques de Madrid et de Londres. C'est le cas encore plus récemment de la Suède touchée par des attaques dans les rues de Stockholm le 11 décembre 2010, de l'Allemagne lors de la fusillade de l'aéroport de Francfort du 2 mars 2011, ou encore de la France avec les différentes attaques de Mohammed Merah à Montauban et à Toulouse durant le mois de mars 2012.

²²⁶⁶ La première attaque revendiquée clairement par l'État islamique est celle commise dans le musée juif de Bruxelles le 24 mai 2014 qui a causé la mort de quatre personnes. Avec le développement de l'État islamique en Irak et au Levant dans le contexte de la guerre civile syrienne, l'Europe redevient une cible claire des attaques commises dans un cadre de djihadisme offensif.

²²⁶⁷ D. Bigo et al., « The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda », Working Paper 81, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2015 ; D. Bigo et al., « The EU and its Counter-Terrorism Policies after the Paris Attacks », Working Paper 86, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2015 ; D. Bigo et al., « *The EU and the 2016 Terrorist Attacks in Brussels: Better Instead of More Information Sharing* », Policy Paper, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2016.

²²⁶⁸ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, op. cit. ; C. Kaunert, « » Without the Power of Purse or Sword » », art. cit. ; A. W. Neal, « Securitization and Risk at the EU Border », art. cit. ; J. Argomaniz, *The European Union Post 9/11 Counter-Terror Policy Response*, op. cit. ; C. Kaunert, *European Internal Security*, op. cit. ; R. Coolsaet, « EU Counterterrorism Strategy », art. cit. ; J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit.

ces problèmes publics en termes numériques semblerait par conséquent favoriser de nouveau le recours à des solutions européennes, dont Europol fait partie. Néanmoins, nous pouvons remarquer une certaine ambivalence des réponses politiques à cet égard. La décennie actuelle a en effet été marquée par la tension entre le repli national – illustré notamment par le rétablissement du contrôle des frontières de certains États membres – et les appels croissants à plus de coopération européenne²²⁶⁹. Cette friction démontre l'absence d'évidence dans le recours à l'échelon européen et rend encore plus pressante la nécessité de comprendre ce processus par le biais des usages de l'Europe²²⁷⁰.

Dans ce sens, nous étudions dans un premier temps les cadrages²²⁷¹ des menaces et des solutions par les membres d'Europol (1). Puis, nous tâchons de saisir dans quelle mesure et par quels acteurs politiques ces représentations sociales ont été adoptées et se sont traduites par une expansion de l'autonomie opérationnelle d'Europol. Ce point en particulier nous invite à comprendre pourquoi certains professionnels de la politique ont pensé la consolidation de l'Europe, et en particulier le renforcement des capacités d'action d'Europol, comme apportant de nouvelles ressources cognitives, des clés d'interprétation de leur environnement²²⁷². Cette perspective peut être complétée par l'analyse des usages stratégiques de l'Europe, c'est-à-dire de l'association de l'échelon européen à des ressources politiques et électorales²²⁷³, selon des stratégies de *credit claiming* ou de *blame avoidance*²²⁷⁴. Si le contexte général semble faciliter ces dernières, nous déterminons jusqu'à quel point ces usages ont été activés et ont permis l'automatisation d'Europol durant les années 2010 en réponse aux attaques terroristes et à la pression migratoire (2). Nous avons choisi de ne pas traiter successivement des réponses politiques dans la lutte contre la facilitation de l'immigration irrégulière, puis du terrorisme. Notre objectif est de la sorte de saisir plus directement les possibles similitudes entre différents secteurs dans les

²²⁶⁹ À ce titre, la réaction du gouvernement français suite aux attentats du 13 novembre 2015 est particulièrement intéressante à considérer puisque la coopération européenne a été très nettement renforcée et Europol même invité à soutenir l'enquête, tandis que le contrôle aux frontières extérieures de l'État français était très rapidement rétabli.

²²⁷⁰ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », art. cit.

²²⁷¹ E. Goffman, *Frame Analysis*, *op. cit.*, R. M. Entman, « Framing », art. cit. p. 52 ; É. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, *op. cit.*

²²⁷² « Cadrer c'est sélectionner certains aspects d'une réalité perçue et les rendre plus saillants dans un support de communication, de façon à promouvoir une définition particulière de problème, des interprétations causales, une évaluation morale ou des recommandations de traitement » (R. M. Entman, « Framing », art. cit., p. 52). Pour un état de la littérature sur la notion de cadrage et les enjeux soulevés cf. É. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, *op. cit.*

²²⁷³ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.*

²²⁷⁴ R. K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art. cit.

évolutions de l'autonomie réelle d'Europol. De ce fait, nous pensons cette façon de procéder comme pouvant faciliter la généralisation de nos résultats.

A. 1. La valorisation de l'expertise technique dans un contexte d'incertitude

L'appréhension de la lutte contre la facilitation des migrations irrégulières et contre le terrorisme dans les années 2010 comme des menaces transfrontalières et urgentes, nécessitant des réponses européennes, ne naît pas spontanément. Elle est liée à un travail préalable et ancien des policiers impliqués dans les mécanismes de coopération policière puisque la première est associée activement à l'ouverture des frontières qui s'intensifie à la fin du XX^{ème} siècle²²⁷⁵ tandis que le terrorisme a été l'objet d'échanges internationaux dès le XVIII^{ème} siècle²²⁷⁶. Pour autant, il n'existe aucune évidence à ce que ces représentations soient réactivées en permanence. Cette dynamique suppose une construction et une mobilisation de certains acteurs. Si les leaders d'Europol n'agissent pas seuls dans cette direction, ils peuvent jouer un rôle central dans l'alimentation de ces cadres cognitifs en raison de leur participation essentielle dans le processus décisionnel européen, démontrée au chapitre 5. Celle-ci est liée à l'attribution à l'agence d'une expertise technique transnationale²²⁷⁷ qui se distinguerait de celle détenue par les services nationaux grâce à leur fonction de plateforme des échanges d'information et d'analyse²²⁷⁸. Cette potentielle « régulation par l'information »²²⁷⁹ de la part d'Europol nous amène à nous interroger sur la traduction réalisée des événements récents en termes de diagnostics. Chaque forme de criminalité présente des spécificités et dynamiques structurantes qui nous semblent à même d'impliquer des activités de cadrage et des instruments distincts de la part des leaders de l'agence. D'une part, l'enjeu principal pour ces derniers dans le cas du décuplement des migrations à destination de l'Europe est leur acceptation comme une menace sécuritaire urgente, et en plus de nature européenne alors que plusieurs États membres ont cherché à fermer leurs frontières nationales (§1). D'autre part, la démonstration de la nature sécuritaire est bien moins

²²⁷⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; A. Tsoukala et A. Ceyhan, « Contrôle de l'immigration : mythes et réalités », *Cultures & Conflits*, 1997, 26-27, p. 9-14; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », art. cit.

²²⁷⁶ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit. ; M. Deflem, « Europol and the Policing of International Terrorism », art. cit. ; J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, op. cit.

²²⁷⁷ L. Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », art. cit.

²²⁷⁸ H. Carrapiço et F. Trauner, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime », art. cit.

²²⁷⁹ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit. ; G. Majone, « The New European Agencies », art. cit.

nécessaire dans le cas des attaques terroristes. Néanmoins, ces dernières sont pensées comme étroitement rattachées à la souveraineté nationale. Leur appréhension comme une menace trans-frontalière a fait l'objet d'une résistance forte de certains gouvernements nationaux²²⁸⁰. Dès lors, les leaders d'Europol sont confrontés à la nécessité de déployer des instruments opérationnels et stratégiques en mesure de modeler la vision de l'échelon européen comme apportant une plus-value au niveau national (§2).

A.1. §1. La construction des migrations comme enjeu sécuritaire

Nous avons expliqué dans les chapitres précédents le processus de construction et la prépondérance dans les discours et pratiques policiers et politiques, dès le début des années 1990, d'un continuum sécuritaire entre migration, criminalité et terrorisme²²⁸¹. Ce cadre cognitif est resté prégnant dans les années 2010 face à l'intensification des flux migratoires à destination de l'Europe. La dimension sécuritaire de renforcement du contrôle des frontières extérieures de l'UE a ainsi primé sur la dimension humanitaire. Est apparue dans les discours politiques des décideurs nationaux et européens, à partir du milieu des années 2010, l'idée d'une « crise migratoire » en cours. Peu questionnée, y compris par les travaux académiques sur cette question, cette labellisation a des effets majeurs sur le traitement des migrations et sur les instruments adoptés au niveau des États membres et de l'UE. En effet, l'utilisation du champ lexical de la crise permet de créer un consensus large autour d'un sentiment d'urgence activé par l'intensification des migrations²²⁸².

Sans avoir initié cette formulation de crise migratoire, le personnel d'Europol a pu grandement y contribuer par le biais de son analyse stratégique en particulier. Une étude des différents rapports annuels d'activité et d'analyse stratégique produits par l'agence, mais aussi des

²²⁸⁰ J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, *op. cit.* ; M. Deflem, « Europol and the Policing of International Terrorism », *art. cit.* ; J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, *op. cit.*

²²⁸¹ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; D. Bigo, « L'Europe de la sécurité intérieure, penser autrement la sécurité », *art. cit.* ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *art. cit.*

²²⁸² A. Lendaro, « A « European Migrant Crisis »? Some Thoughts on Mediterranean Borders », *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 2016, 16, 1, p. 148-157 ; E. Blanchard et C. Rodier, « « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », *Plein droit*, 2016, 111, 4, p. 3-6 ; J. Dravigny, « De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire », Congrès de l'AFSP, Montpellier, juillet 2017.

deux rapports réalisés par Europol entièrement dédiés à cette question²²⁸³ est particulièrement révélatrice de cette dynamique.

La lutte contre la facilitation de l'immigration irrégulière apparaît constamment dans les priorités de l'agence depuis 2000 et elle occupe même la première place pour les années 2015 et 2016. Cette centralité s'est également traduite dans les SOCTA et par conséquent dans les cycles politiques de l'UE pour la lutte contre la criminalité internationale organisée, expliqués dans le chapitre 5²²⁸⁴. Pour justifier cette priorisation, le personnel d'Europol a cherché à quantifier la « menace ». La mobilisation d'indicateurs numériques constitue l'une des voies de construction d'un problème identifiée par J. Kingdon. Elle se révèle difficilement contestable et permet de mettre davantage en exergue l'écart entre un idéal et la situation actuelle²²⁸⁵. En démontrant le « flux sans précédent »²²⁸⁶ de migrants irréguliers essayant de rejoindre le territoire de l'UE à partir de 2014 et le fait que la vaste majorité ait eu recours à des passeurs – plus de 90 % d'entre eux selon Europol²²⁸⁷ –, les membres de l'agence ont insisté sur la manne financière que représente cette forme de criminalité²²⁸⁸.

Une deuxième ressource mobilisée dans la construction de cette menace par le personnel de l'agence est la connexion à d'autres problèmes. Celle-ci est également identifiée par John Kingdon comme l'une des pratiques pouvant être mobilisées par les acteurs et qui tend à renforcer de ce fait les perceptions déjà existantes de menaces identifiées²²⁸⁹. À ce titre, l'intensification des flux migratoires à destination de l'Europe est couplée à d'autres formes de criminalité de trois façons différentes. Premièrement, il est précisé dans le rapport d'activités d'Europol pour 2015 que les passeurs appartiennent à des « groupes criminels internationaux bien établis [...] ayant recours aux moyens les plus modernes, y compris l'utilisation des réseaux

²²⁸³ Il s'agit du rapport d'Europol « Migrant smuggling in the EU » de février 2016 et du rapport réalisé par Europol et Interpol « Migrant smuggling networks » de mai 2016.

²²⁸⁴ Pour rappel, le cycle pour 2014-2017 reprend les groupes criminels responsables du trafic de cocaïne et d'héroïne en Europe ; la facilitation de l'immigration irrégulière ; la production et de la distribution de drogues synthétiques dans l'UE ; la cybercriminalité ; toute forme de traite d'êtres humains ; la lutte contre la production et la distribution de marchandises de contrefaçon ou de qualité médiocre, contre la fraude aux droits d'accise et la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant, contre le trafic d'armes à feu, la criminalité organisée contre la propriété.

²²⁸⁵ J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit.

²²⁸⁶ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2015, p. 3. Cette hausse est estimée à 332% entre 2013 et 2014 (rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2014, p. 13). En 2015, plus d'un million de personnes serait entré de manière irrégulière en Europe.

²²⁸⁷ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2015, p. 12.

²²⁸⁸ De ce fait, ce chiffre d'affaires supposé pour l'année 2015 est entre trois et six milliards d'euros selon un rapport de 2016 et a ensuite été réévalué en 2017 entre 4,7 et 5,7 milliards d'euros.

²²⁸⁹ J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit., p. 103-104.

sociaux pour recruter des migrants »²²⁹⁰. Cependant, l'appât du gain et la prise de risque limitée²²⁹¹ sont décrits comme pouvant attirer d'autres réseaux criminels, spécialisés dans des formes distinctes d'activités criminelles, autour du concept développé par le personnel d'Europol de « polycriminalité »²²⁹². Deuxièmement, le personnel d'Europol montre que les routes utilisées pour la facilitation de l'immigration irrégulière peuvent être celles déjà exploitées pour le trafic d'autres biens, facilitant de la sorte le trafic de migrants²²⁹³. Troisièmement, il apparaît dans les rapports de l'agence que le trafic de migrants peut favoriser le développement d'autres formes de criminalité, comme la corruption, la production de faux documents ou l'exploitation par le travail des migrants pour payer leurs passeurs²²⁹⁴.

Ces trois processus se retrouvent également au cœur de l'association réalisée entre migrations irrégulières et terrorisme. Le rapport de l'agence de février 2016 évoque une hausse des « préoccupations quant à l'utilisation des routes et réseaux de trafic de migrants pour infiltrer des terroristes potentiels (par exemple des combattants étrangers) dans l'UE »²²⁹⁵. Sont dans ce sens mis en exergue les cas de deux personnes suspectées d'avoir participé aux attaques terroristes de Paris du 13 novembre 2015 « déguisées en migrants irréguliers »²²⁹⁶. En outre, ce même rapport souligne que « des organisations terroristes s'appuient sur le trafic de migrants comme une source de financement »²²⁹⁷.

Par ces deux canaux, les enjeux migratoires sont donc intrinsèquement associés, non seulement à la facilitation de l'immigration irrégulière, mais en plus à la criminalité et au terrorisme de manière générale. Cette connexion est pensée comme justifiant l'emploi d'une solution répressive par le biais des moyens policiers. En outre, en évoquant les différentes routes empruntées au travers de multiples États et les diverses nationalités (plus de 100) des personnes impliquées dans les réseaux criminels identifiés dans la facilitation d'immigration irrégulière, le personnel d'Europol tend à mettre en exergue la nature transfrontalière de la menace. Enfin, ces

²²⁹⁰ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2015, p. 9.

²²⁹¹ *Ibid.*

²²⁹² *Ibid.*, p. 4. Plusieurs indicatifs quantitatifs sont donnés dans le rapport de 2016 sur les personnes suspectées de facilitation de l'immigration irrégulière qui seraient pour 22% d'entre elles également liées au trafic de drogue, pour 20% à la traite d'êtres humains, 20% aux atteintes aux biens privés et 18% à la fraude d'identité et aux faux documents (rapport d'Europol « Migrant smuggling in the EU », février 2016, p. 12).

²²⁹³ Rapport commun d'Europol et d'Interpol « Migrant smuggling networks », mai 2016, p. 10.

²²⁹⁴ *Ibid.*

²²⁹⁵ Rapport d'Europol « Migrant smuggling in the EU », février 2016, p. 12.

²²⁹⁶ *Ibid.*

²²⁹⁷ *Ibid.*

rapports multiplient les références à la souplesse, voire à la « résilience »²²⁹⁸ de cette forme de criminalité. Celle-ci est imputée à la nature lâche des réseaux impliqués et à leur adaptabilité leur permettant de changer de routes, de modes opératoires. En cadrant de la sorte la menace, ce travail tend indirectement à modeler le courant des solutions qui doivent se révéler non seulement policières, transfrontalières mais aussi innovantes. Cette construction valorise donc le renforcement de l'autonomie opérationnelle d'Europol.

D'ailleurs, force est de constater que les rapports de l'agence produits après 2015 font état d'une baisse du nombre de migrants entrés de manière irrégulière en Europe et du profit associé. Ces documents attestent toutefois de la persistance de la menace puisque « presque tous les migrants irréguliers »²²⁹⁹ auraient utilisé leurs services. Néanmoins, aucune raison explicative claire n'est donnée quant à cette évolution, ne précisant pas si celle-ci est liée à des modifications exogènes ou si elle résulte de la politique répressive européenne déployée. Pourtant, les membres de l'agence ont fait état dans ces rapports des différents succès engrangés par les dispositifs mis en place. Ils ont évoqué notamment les « capacités d'information unique d'Europol pour échanger des informations vitales en temps réel pour perturber les réseaux »²³⁰⁰. De plus, ils ont insisté sur le renforcement net de la coopération entre Europol et les autorités compétentes – 20 000 données auraient été reportées sur des suspects, près de 12 000 messages SIENA échangés, 500 rapports opérationnels effectués etc.²³⁰¹. La juxtaposition de ces éléments tend par conséquent à légitimer implicitement le rôle de l'agence tout en réactivant en permanence la menace associée aux flux migratoires.

A.1. §2. La mise en exergue de la nature transfrontalière du terrorisme

La réactivité opérationnelle du personnel d'Europol a été particulièrement visible suite aux attaques terroristes du 13 novembre 2015 à Paris. Tandis que celles-ci sont commises durant la nuit d'un vendredi, une forte mobilisation a lieu au sein des BDL nationaux afin de soutenir le BDL français selon un membre de ce dernier :

²²⁹⁸ Rapport commun d'Europol et d'Interpol « Migrant smuggling networks », mai 2016, p. 2.

²²⁹⁹ SOCTA 2017, p. 49. Pour 2016, ces chiffres seraient respectivement de 510 000 entrées et de deux milliards d'euros de profit.

²³⁰⁰ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2015, p. 9.

²³⁰¹ Rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2016, p. 19.

Sur les attentats, le soir à 23h, moi, j'étais à Europol avec une trentaine de personnes qui volontairement sont venues pour mettre en place un appui, ce qui n'était pas la Task Force « Fraternité », mais un centre opérationnel pour assister la France. Dès 23h30, on passait déjà les premières identités dans les bases de données d'Europol, on a fait un travail [...] sur l'analyse des réseaux sociaux au moment de l'attaque [...] pour essayer de découvrir s'il n'y avait pas des gens qu'on n'avait pas vus, et suite à ça on s'est mis en quasi 24/7 au niveau du BDL pour apporter du soutien. Tous les BDL étaient bien évidemment coopératifs, les agences américaines [...] se sont aussi mises en H24, elles sont de l'autre côté du couloir. L'agence était H24, dès qu'on avait une information, on travaillait dessus à temps plein²³⁰².

Dès le 14 novembre, des agents d'Europol sont envoyés à la Sous-Direction Antiterroriste de la DCPJ. Le 15 novembre y est mis à disposition un bureau mobile de l'agence composé d'analystes, accédant à distance aux données de l'agence afin de faciliter les communications²³⁰³. Puis, le 1^{er} décembre, Europol fonde la *Task Force* « Fraternité » composée d'une quinzaine d'analystes, en charge notamment de l'analyse opérationnelle pour aider le plus possible les enquêteurs sur le terrain.

Cette mobilisation très rapide du personnel et d'instruments par les leaders de l'agence contribue dès lors à lui assurer une place centrale dans l'enquête. Elle atteste également des représentations dominantes de la menace terroriste de nature transfrontalière de la part de ces acteurs. Sur ce point, nous avons observé dans les chapitres précédents comment la problématisation de l'idée d'Europol est née notamment des insuffisances ressenties d'Interpol dans la lutte contre le terrorisme. Celles-ci ont été au cœur du développement de réseaux et d'arènes informels de coopération policière au niveau européen dès les années 1960, et encore plus les années 1970²³⁰⁴. De ce fait, les acteurs participant à ces enceintes ont occupé par la suite une place centrale dans le processus propre à Europol qui s'est révélé conforme à leurs propres visions de la nature transfrontalière du terrorisme et à la nécessaire coopération. Une forte continuité de ces cadres cognitifs est visible, y compris 20 ans plus tard, au sein des membres de l'agence. Si les propos suivants d'un ancien directeur d'Europol témoignent d'une forme de légitimation du travail de l'agence, ils reflètent également la croyance profonde de ces acteurs dans ces diagnostics :

De nombreuses autres formes de crime, y compris le terrorisme, sont devenues bien plus transnationales dans leur nature, ce qui renforce par conséquent la logique de

²³⁰² Entretien avec un officier de police alors officier de liaison français à Europol, novembre 2016.

²³⁰³ Rapport Fenech-Pietrasanta, 2016.

²³⁰⁴ D. Bigo, *Polices en réseaux*, op. cit.

pourquoi vous avez besoin d'un mécanisme tel qu'Europol, plus uniquement en matière de drogues, mais aussi dans d'autres domaines, et cela offre une « business place »²³⁰⁵ plutôt évidente et naturelle pour des plateformes de coopération européenne telles qu'Europol. [Suite aux attentats de Paris et de Bruxelles], au niveau institutionnel, bien sûr qu'Europol est l'agence dominante, qui d'autre pourrait le faire ?²³⁰⁶

Outre une présence forte dès le début de l'enquête, plusieurs canaux ont là encore été mobilisés par les membres de l'agence pour défendre cette vision non seulement de la menace, mais aussi des solutions à apporter dont le renforcement de l'autonomie opérationnelle d'Europol. Nous avons à ce titre déjà souligné l'important travail d'analyse stratégique réalisé par le personnel compétent depuis les années 2000, en particulier par le biais des TE-SAT produits depuis 2007. Ces derniers ne sont normalement pas rédigés annuellement, mais à la suite des attaques terroristes de 2015 et 2016 cette fréquence a été augmentée. Cet investissement démontre déjà un objectif de cadrage²³⁰⁷ des diagnostics dans ce domaine par les leaders d'Europol. En outre, l'étude du contenu des TE-SAT de 2016 et 2017 montre une construction de la menace terroriste djihadiste comme clairement transfrontalière et nouvelle. Y est associée l'élaboration d'une réponse de même niveau et devant être tout aussi innovante, comme l'illustrent les extraits suivants :

Était devenu apparent le besoin d'une réponse effective au terrorisme par le biais d'une coopération transfrontalière renforcée entre les autorités compétentes en matière d'antiterrorisme, soutenues par une plateforme centrale d'information européenne proactive au sein d'Europol²³⁰⁸.

Jamais auparavant le besoin de partage d'information n'était devenu aussi évident que durant les deux dernières années, avec un nombre sans précédent d'attaques terroristes djihadistes en Europe ayant échoué, ayant été contrecarrées mais aussi réussies. Contrairement au terrorisme ethno-nationaliste et séparatiste, et à la plupart des manifestations d'extrémisme violent à la fois d'extrême-droite et d'extrême-gauche, le terrorisme djihadiste représente un enjeu international²³⁰⁹.

Les rapports produits par Europol ont eu un écho particulièrement important. Ils ont grandement été repris par des articles de presse en tant que référence et source d'information dans

²³⁰⁵ Cet entretien s'est déroulé en anglais et nous avons choisi de ne pas traduire « *business place* » du fait de la difficulté à trouver un réel équivalent dans la langue française qui pourrait être l'idée de secteur ou de niche.

²³⁰⁶ Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

²³⁰⁷ E. Goffman, *Frame Analysis*, op. cit., R. M. Entman, « Framing », art. cit. p. 52 ; É. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, op. cit.

²³⁰⁸ Rapport TE-SAT d'Europol de 2016, p. 5.

²³⁰⁹ Rapport TE-SAT d'Europol de 2017, p. 4.

différents États membres de l'UE²³¹⁰. Ce relais a encore renforcé le cadrage proposé par les leaders d'Europol. Il a véhiculé le positionnement plus général de ces acteurs quant aux moyens à déployer en matière d'antiterrorisme et à la nécessité d'une coopération européenne plus renforcée par le biais de l'agence. Cette diffusion atteste d'une forme de reconnaissance plus large de l'expertise transnationale d'Europol par les médias nationaux. Elle est également liée aux nombreuses zones d'ombre sur l'enquête et aux demandes de réponses exprimées par une partie de la population française, prompte à adopter une vision également transfrontalière du terrorisme. Dans ce sens, par exemple, un recours a été déposé contre l'État français devant le tribunal administratif de Paris par une trentaine de victimes et de leurs proches des attentats du 13 novembre 2015²³¹¹. De même, le rapport dressé par la commission d'enquête au sein de l'Assemblée nationale française met en lumière le franchissement par les terroristes des frontières européennes, notamment signalé par Europol, et le manque plus général de coopération entre les autorités nationales :

L'exigence de vérité due aux victimes et à toute la Nation nous obligeait à établir avec la plus grande objectivité comment les auteurs de ces attentats dans leur quasi-totalité fichés, surveillés, condamnés ou sous le coup d'un mandat d'arrêt, ont pu se déplacer, en France et en Europe, lourdement armés et mener leurs attaques en plein Paris, sans qu'aucun des moyens de surveillance n'ait pu prévenir et empêcher leur passage à l'acte [...] Ces dysfonctionnements bilatéraux appellent plus encore à renforcer la coordination au niveau européen²³¹².

A. 2. Le déploiement d'un entrepreneariat politique

La définition que nous avons mobilisée tout au long de cette thèse de l'autonomie comme « la capacité d'une agence à mettre en œuvre ses propres idées »²³¹³ nous amène à étudier la transformation des idées, des agendas, des pratiques de ses publics²³¹⁴ induite par Europol. Les

²³¹⁰ Par exemple, « Isis could unleash car bombs and chemical weapons on Europe as new terror tactics employed, Europol warns », *The Independent*, 2 décembre 2016 ; « Les cellules terroristes de Molenbeek envisageaient d'utiliser des voitures piégées, selon Europol », *Le Monde*, 4 décembre 2016 ; « The Manchester bomber fits the new European terrorist profile », *Financial Times*, 24 mai 2017.

²³¹¹ « Attentats du 13 novembre : une trentaine de victimes et de proches veulent que la responsabilité de l'État soit reconnue », *L'Obs*, 4 juillet 2018.

²³¹² Rapport Fenech-Pietrasanta, 2016.

²³¹³ P. S. Roberts, « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », art. cit., p. 80.

²³¹⁴ G. A. Krause, « The Institutional Dynamics of Policy Administration », art. cit., p. 1083.

leaders de ce dernier cherchent à ce titre à renforcer son autonomie²³¹⁵, à le « vendre »²³¹⁶ et à mettre en avant le caractère unique et légitime de ses *outputs*. Nous avons observé *supra* dans quelle mesure ces acteurs cherchent à modeler la perception des menaces et des solutions afin de démontrer la nécessité d'une réponse sécuritaire transfrontalière et d'Europol de manière plus ou moins explicite. Cette perspective peut être prolongée par l'analyse plus précise des modifications de l'action publique européenne relative au rôle de l'agence dans la lutte contre la facilitation de l'immigration irrégulière et le terrorisme. Nous nous intéressons en particulier à la participation des leaders au processus décisionnel par leur offre de dispositifs concrets. Ces acteurs ne sont pas isolés, ce qui nous conduit également à saisir le soutien voire les initiatives prises par certains professionnels de la politique nationaux et européens, ainsi que les potentielles résistances à l'autonomisation d'Europol. À l'instar de nos résultats précédents, nous supposons des dynamiques structurantes distinctes selon les formes de criminalité. La très forte connexion entre les enjeux migratoires et la création d'Europol articulée autour de la notion de « mesures compensatoires »²³¹⁷ nous amènent à penser l'acceptation plus aisée du rôle de l'agence dans ce domaine et la maximisation de ses ressources et capacités d'action (§1). En revanche, la connexion du terrorisme à la souveraineté nationale a, depuis le début des activités d'Europol, suscité d'importants débats au sein des arènes politiques²³¹⁸. Ces représentations pourraient représenter de possibles obstacles à l'entrepreneuriat politique déployé par les leaders d'Europol (§2).

A.2. §1. Des solutions partiellement innovantes face à la crise migratoire

Depuis 2015, les professionnels de la politique nationaux et européens ont renforcé l'autonomie opérationnelle d'Europol dans le contexte de l'intensification des flux migratoires à destination de l'Europe. Cette solution n'est en rien évidente. Ces mutations attestent de

²³¹⁵ Entre autres, P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis », *art. cit.* ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », *art. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*

²³¹⁶ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 64.

²³¹⁷ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; D. Bigo, « L'Europe de la sécurité intérieure, penser autrement la sécurité », *art. cit.* ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *art. cit.*

²³¹⁸ D. Bigo, *Polices en réseaux*, *op. cit.* ; M. Deflem, « Europol and the Policing of International Terrorism », *art. cit.* ; J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, *op. cit.*

l'adoption du diagnostic, porté notamment par Europol, quant à l'existence d'une crise migratoire transfrontalière à même de renforcer différentes formes de criminalités. Une telle dynamique est favorisée d'une part par l'adoption d'un prisme sécuritaire plus large sur ces questions migratoires²³¹⁹ et d'autre part par les évolutions précédentes de l'autonomie opérationnelle d'Europol dans ce domaine²³²⁰. Dans les années 2010, deux dimensions à cet égard sont particulièrement intéressantes : la mise en place d'un centre d'expertise entièrement dédié au trafic de migrants au sein d'Europol et l'intensification de son travail opérationnel qui le rapproche de la gestion des frontières extérieures.

Premièrement, en février 2016, a été inauguré le centre européen d'expertise en matière de lutte contre le trafic de migrants (*European Migrant Smuggling Centre – EMSC*) au sein d'Europol. Ce centre a été présenté comme visant à rassembler des experts et des compétences spécifiques sur ces questions afin de constituer le point d'entrée unique en la matière pour les États membres et les États tiers quand ils sollicitent l'agence²³²¹. Cette idée d'une structure de centralisation à Europol de la lutte contre la facilitation de l'immigration irrégulière est déjà évoquée dans l'agenda européen en matière de migration de la Commission européenne de 2015²³²². Cette proposition n'est pas concrétisée immédiatement, mais elle refait surface, selon plusieurs acteurs interrogés, à la suite de l'afflux de migrants au Danemark venant d'Allemagne pour aller jusqu'en Suède en septembre 2015. Cet événement aurait poussé le gouvernement danois à demander de nouvelles solutions²³²³. Dès lors, la Commission aurait remis sur l'agenda son idée de centre qui aurait été acceptée.

²³¹⁹ Un durcissement plus général de la politique migratoire a été constaté et s'est traduit entre autres par la transformation et l'élargissement du mandat de Frontex, la révision du Code frontières Schengen, le renforcement de l'interopérabilité des bases de données etc. (J. Dravigny, « La gestion des frontières extérieures de l'UE : priorité stratégique européenne pour la sécurité intérieure des États membres ? », *Champs de Mars*, 2018, 30, 1, p. 89-97).

²³²⁰ Nous avons évoqué déjà certains changements dans les chapitres précédents de cette thèse et l'approche sécuritaire déjà existante.

²³²¹ Grâce au rassemblement de toutes les capacités d'Europol en la matière, l'EMSC doit accomplir des missions d'analyse stratégique, de facilitation des échanges d'information, de soutien stratégique et opérationnel pour aider à démanteler tous les types de réseaux criminels impliqués dans l'immigration irrégulière sur l'ensemble des routes utilisées. En tant que guichet unique, l'EMSC permet en outre à Europol de collaborer avec de nombreux États tiers, Interpol, d'autres agences européennes comme Eurojust ou de participer à l'opération Sophia ou EU-NAVFOR Med intégrée à la politique étrangère et de sécurité commune (rapport d'activités pour l'année 2017 de l'EMSC, p. 20-22).

²³²² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions « un agenda européen en matière de migration », COM (2015) 240 final du 13 mai 2015.

²³²³ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015 ; entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

Le rôle de la Commission a été grandement mis en lumière par plusieurs membres du personnel d'Europol interrogés qui ont insisté sur les « origines politiques »²³²⁴ et sur la « proposition du commissaire Avramopoulos, basé sur les discussions du Conseil de janvier »²³²⁵. Or, cette présentation des faits tend à occulter le rôle des membres de l'agence alors même que nous avons souligné dans le chapitre précédent les demandes d'expertise technique de la DG Home de la Commission auprès d'Europol pour préparer ses initiatives. La collaboration entre cette institution et cette agence a ainsi été davantage mise en exergue par certains policiers français : « Le directeur d'Europol n'a pas eu besoin de réclamer, avec la pression migratoire actuelle les gens de la Commission essaient d'avancer. Il n'a pas besoin de demander ou de survendre Europol car assez naturellement l'importance des crises fait qu'on se tourne vers tous les moyens disponibles y compris vers lui »²³²⁶.

L'apport de l'expertise technique d'Europol dans la proposition de l'EMSC nous paraît notamment reflété par la similarité structurelle de ce dernier avec l'EC3, existant au sein de l'agence, dont l'expertise technique et les performances de l'EC3 ont été très valorisées par les acteurs nationaux, comme démontré dans le chapitre 4. Par conséquent, en capitalisant sur des pratiques, des savoir-faire organisationnels et une solution qui fonctionnent, les leaders d'Europol peuvent contribuer à renforcer l'autonomie opérationnelle de l'agence. Les centres d'expertise semblent dans ce sens pouvoir constituer une nouvelle modalité de légitimation de l'agence. Ils ont même été clairement présentés par un conseiller JAI français comme « des avancées pour une autonomisation accrue de l'agence »²³²⁷. Cette perception a également été soutenue par un policier français interrogé :

*On pourrait croire que c'est du vent et qu'ils mettent une étiquette sur ce qu'ils faisaient déjà pour répondre aux préoccupations du monde, ça peut donner une impression d'habillage. Ce n'est pas juste ça car ça crée des dynamiques, ça facilite des synergies, le renforcement des moyens, ça fait venir du monde [...] Ils ne recrutent pas seulement des analystes mais aussi des spécialistes et des fonctions support pour grossir les effectifs du centre et lui donner la capacité de développer d'autres initiatives derrière [...] Ça incite les États membres à mettre des officiers de liaison thématiques [...] Ça va sans doute faciliter la cohérence derrière qui est faite sur chaque thématique, ça sera positif et plus clair dans l'organigramme*²³²⁸.

²³²⁴ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

²³²⁵ Entretien avec un membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol, novembre 2016.

²³²⁶ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

²³²⁷ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

²³²⁸ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

S'il se révèle difficile de déterminer véritablement l'acteur ayant le premier proposé la création du centre, il est en revanche intéressant de constater l'approbation de sa création par les décideurs politiques nationaux en novembre 2015. Plus encore, ces derniers ont insisté sur l'accélération de sa mise en place²³²⁹ et ont activement soutenu le développement opérationnel de l'EMSC. Présenté par ces acteurs comme le principal nœud d'information et l'entité de coordination dans ce domaine, les ministres de l'Intérieur de la Justice ont demandé que l'EMSC soit pleinement utilisé et alimenté dans toutes ses capacités par les services compétents des États membres²³³⁰. Ce processus reflète l'adoption des diagnostics produits par Europol et traduits en instruments concrets d'action publique. Il traduit la perception positive de ses *outputs* par une partie au moins des professionnels de la politique nationale, tandis que les autres décideurs nationaux ont accepté ces avancées de manière stratégique dans un contexte de forte incertitude et n'ont pas résisté à cette dynamique.

Deuxièmement, le travail d'Europol directement sur le terrain a été renforcé depuis 2015. C'est le cas par le biais de la *Joint Operational Team (JOT) Mare*, mise en place en mars 2015 par les leaders de l'agence pour lutter contre les groupes criminels impliqués dans la facilitation de l'immigration irrégulière *via* les bateaux qui traversent la Méditerranée²³³¹. JOT Mare vise à identifier des pistes concrètes d'enquête et à soutenir le lancement par les services nationaux et la coordination de nouvelles enquêtes. Pour cela, Europol peut notamment mobiliser des équipes européennes mobiles d'analyse et des ECE et dispose, en plus de ses agents à La Haye, d'enquêteurs dans les *hotspots*. Ces derniers sont des structures placées sur les frontières extérieures de l'UE. Ils visent à apporter une forme d'assistance de la part de l'UE aux États membres qui le demandent lorsqu'ils sont soumis à une pression migratoire trop importante²³³². Cette aide consiste en l'envoi de représentants des agences européennes compétentes – l'EASO, Frontex, Eurojust, Europol – pour soutenir les services nationaux à contrôler les flux, notamment afin d'identifier, enregistrer, prendre les empreintes digitales des migrants qui arrivent. Europol y a pour fonction plus précise de repérer les mouvements des potentiels terroristes et

²³²⁹ Conclusions du Conseil sur les mesures visant à gérer la crise des réfugiés et des migrants, communiqué de presse 789/15 du 9 novembre 2015.

²³³⁰ Conclusions du Conseil sur le trafic de migrants, communiqué de presse 120/16 du 10 mars 2016.

²³³¹ JOT Mare combine les ressources des autorités compétentes nationales de 12 États membres, l'aide de Frontex et Interpol et l'expertise d'Europol en matière de renseignement, d'analyse, de croisement de données, mais également de contrôle des médias sociaux potentiellement utilisés par les passeurs.

²³³² Commission européenne, « The Hotspot approach to managing exceptional migratory flows », disponible sur https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf

de contribuer au démantèlement des réseaux criminels impliqués dans le trafic de migrants. Du personnel de l'agence est donc déployé directement dans les sites existants en Italie et en Grèce et des agents supplémentaires ont même été recrutés à cette fin²³³³.

Cette mutation pourrait suggérer une forme de dépassement du contrôle de l'information qui constituait jusque-là la principale capacité d'action de l'agence. Dans ce sens, cette présence géographique sur le terrain et hors du siège d'Europol constitue une innovation majeure dans la mesure où elle représente une implication opérationnelle de long terme des membres de l'agence²³³⁴. Une telle modalité se distingue dans ce sens des ECE ou de certaines opérations ponctuelles²³³⁵ qui peuvent faire venir des membres de l'agence sur le terrain, mais pour une durée déterminée. Par conséquent, cette activité opérationnelle au sein des *hotspots* a été pensée par certains policiers nationaux interrogés comme une préfiguration de bureaux d'Europol installés dans divers États membres²³³⁶ : « Je ne serais pas surprise si à un moment ou un autre était créé un bureau d'Europol quelque part. Et là ça coule de source car le déploiement des gens dans le cadre du nouveau centre de migrations et certains *hotspots* est prévu sur le long terme, sur plusieurs mois car ils se doutent bien que la crise migratoire ne sera pas résolue aussi rapidement »²³³⁷. D'autres policiers des États membres ont pensé la participation d'agents d'Europol aux *hotspots* comme précurseur des réels pouvoirs exécutifs qui pourraient être confiés à l'agence : « Si vous envoyez une équipe d'enquêteurs dans un pays sans moyens avec des réalités qui les débordent, vous pouvez vous retrouver dans des situations où les équipes projetées d'Europol et même d'Interpol se retrouvent en situation de guider, de conseiller voire de faire à la place des enquêteurs nationaux et très rapidement ils pourraient prendre plus d'ampleur »²³³⁸.

Si ces questions ne semblent pas être d'actualité, ces modalités exécutives d'action n'en demeurent pas moins innovantes par rapport au rôle d'Europol prévu par sa base légale et sou-

²³³³ Communiqué de presse d'Europol « Europol setting up team of 200 investigators to deploy to migration spots », disponible sur <https://www.europol.europa.eu/content/europol-setting-team-200-investigators-deploy-migration-hotspots>

²³³⁴ « Les équipes de l'EMSC ont posé les fondations pour des déploiements de long terme d'Europol dans les hotspots relatifs aux migrations » (rapport d'activités pour l'année 2016 de l'EMSC, p. 5). Selon le rapport d'activités de l'EMSC de 2016, 1 750 jours de déploiement des officiers d'Europol dans les *hotspots* ont été recensés pour l'année 2016.

²³³⁵ Par exemple, des agents d'Europol se sont rendus en Italie en 2011 pour soutenir les autorités locales face à la hausse du nombre de migrants, mais leur présence a été limitée dans le temps.

²³³⁶ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, novembre 2015.

²³³⁷ Entretien avec deux membres du SCACEI de la DCPJ, novembre 2015.

²³³⁸ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

lèvent des interrogations quant à la délimitation du mandat de l'agence. En effet, par la justification de nouvelles façons de travailler et par l'accent mis par la politique migratoire de l'UE sur l'impératif de gestion des frontières extérieures, Europol a intégré progressivement cette composante extérieure. Pourtant, cette dernière dépasse son mandat restreint à la lutte contre la facilitation de l'immigration irrégulière. Cette dynamique a été décrite de manière critique par les services de police des États membres : « Sur les migrants par exemple ils peuvent être très performants sur les filières criminelles c'est leur boulot, en revanche aller les mettre en garde-frontière ce n'est pas leur sujet, il ne faut pas les mêler avec Frontex. Or, il peut y avoir une tendance parce qu'il y a une problématique migratoire importante de se demander « qu'est-ce que peut faire Europol ? » même si ce n'est pas son sujet »²³³⁹.

Une telle transformation de l'agence apparaît déjà formellement dans le cadre de la stratégie de sécurité intérieure en 2010. Cette dernière accorde un rôle certain à Europol dans la gestion des frontières extérieures et demande une coopération plus poussée avec Frontex²³⁴⁰. Cependant, cette nouvelle dimension des activités d'Europol s'est réellement concrétisée suite à l'intensification des flux migratoires à destination de l'UE. Cette évolution est reflétée par le rôle des *hotspots* et de JOT Mare qui est de contrôler les flux arrivants. Un changement est également observable à la lecture de l'initiative « Frontières intelligentes » (« *Smart Borders* ») de 2016 de la Commission européenne. Celle-ci vise à renforcer entre autres l'accès d'Europol à une multitude de bases de données utilisées dans la gestion des frontières extérieures (SIS, système d'information sur les visas, EURODAC)²³⁴¹.

Ce glissement progressif de l'agence vers les enjeux de contrôle des frontières extérieures et la gestion des flux migratoires peut créer un conflit de juridiction²³⁴² avec Frontex. Alors qu'Europol est compétent pour lutter contre les groupes criminels responsables de l'immigration irrégulière et la traite d'êtres humains, Frontex est en charge de contrôler les migrants

²³³⁹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

²³⁴⁰ Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre », COM (2010) 0673 final du 22 novembre 2010.

²³⁴¹ Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil « Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité », COM (2016) 205 final du 6 avril 2016.

²³⁴² A. D. Abbott, *The System of Professions*, op. cit.

irréguliers qui semblent de plus en plus être traités par Europol²³⁴³. Nous pouvons donc nous interroger sur la coopération entre les deux agences dans cette nouvelle temporalité. D'une part, un nouvel accord a été signé entre elles en décembre 2015. Celui-ci autorise des échanges d'informations à caractère personnel pour remédier à une lacune de l'accord de coopération stratégique de mars 2008. D'autre part, les deux agences disposent chacune d'une nouvelle base légale depuis 2016. Cette actualisation a été présentée par un membre de l'unité « Relations extérieures » de la direction d'Europol comme en mesure de clarifier au moins formellement leur juridiction respective et de faciliter leurs pratiques formelles et informelles de collaboration :

Frontex peut faire de l'analyse, mais plutôt stratégique et l'analyse des données sensibles, personnelles c'est toujours Europol par l'analyse criminelle. Ce sont des mandats différents même si Frontex a un rôle majeur à jouer même dans les domaines de la criminalité organisée dans la récolte de l'information car être aux frontières permet de voir tout passer [...] On a mis en place maintenant des réunions régulières des directeurs, des managers pour qu'il y ait des contacts réguliers car c'est plus compliqué entre Varsovie et La Haye, mais Europol se déplace en général pour participer au conseil d'administration de Frontex donc il y a des choses qui se passent pour discuter de tout, des réunions très régulières des directeurs à Bruxelles notamment, Frontex est régulièrement invité à Europol²³⁴⁴.

A.2. §2. Des évolutions à inscrire dans la continuité de l'antiterrorisme

Face aux attaques terroristes commises sur le sol européen, le sentiment d'insécurité des citoyens a représenté un véritable catalyseur de l'activité politique au niveau national et européen. Celle-ci s'est traduite notamment par un renforcement de l'autonomie opérationnelle d'Europol. Nous avons déjà observé ce processus suite aux attaques du 11 septembre 2001, du 11 mars 2004 et de 2005²³⁴⁵. Il se répète encore après les attaques du 7 au 9 janvier 2015. Ces événements ont suscité une très forte réaction politique, non seulement au niveau national, mais aussi international, comme en a témoigné la présence d'une quarantaine de chefs d'État et de membres de gouvernement étrangers lors de la marche du 11 janvier 2015. Le même jour, la déclaration de Paris, issue d'une réunion ministérielle internationale, affirme la nécessité de

²³⁴³ S. Carrera, L. den Hertog et J. Parkin, « The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy? », *European Journal of Migration and Law*, 2013, 15, 4, p. 337-358.

²³⁴⁴ Entretien avec un membre de l'unité « Relations extérieures » de la direction d'Europol, juillet 2017.

²³⁴⁵ M. Deflem, « Europol and the Policing of International Terrorism », art. cit. ; O. Bureš, « Europol's Fledgling Counterterrorism Role », art. cit. ; O. Bureš, « Intelligence Sharing and the Fight against Terrorism in the EU », art. cit. ; J. Jansson, « Building Resilience, Demolishing Accountability? », art. cit.

renforcer la coopération opérationnelle et l'échange d'informations face à une menace de « dimension internationale »²³⁴⁶. Dans ce sens, les ministres de l'Intérieur et/ou de la Justice signataires affirment leur « détermination à utiliser pleinement les ressources d'Europol et d'Eurojust, mais aussi d'Interpol »²³⁴⁷. La déclaration de Riga du Conseil JAI des 29 et 30 janvier 2015²³⁴⁸ et la déclaration de Bruxelles du Conseil européen du 12 février 2015²³⁴⁹ reprennent ces points et mettent un accent particulier sur la lutte contre la propagande terroriste sur Internet. Celle-ci semble consolider la conception d'un terrorisme transfrontalier, profitant de la nébuleuse virtuelle pour recruter et trouver des sources de financement. À ce titre, la déclaration de Bruxelles demande en particulier qu'Europol développe une capacité de signalement des contenus de propagande terroriste d'Internet, faisant écho à son rôle préexistant en matière de lutte contre la cybercriminalité. Le Conseil JAI des 12 et 13 mars donne même la date de juillet 2015 pour qu'une unité remplissant cette tâche, l'*Internet Referral Unit* (IRU), soit opérationnelle au sein de l'agence²³⁵⁰.

Les déclarations du Conseil JAI du 20 novembre 2015²³⁵¹ et celles du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2015²³⁵², qui ont suivi les attaques terroristes du 13 novembre 2015, insistent également sur la coopération et l'échange d'informations²³⁵³. Pour autant, les professionnels de la politique nationaux ont cherché à fournir de nouvelles réponses additionnelles pour rassurer les citoyens. Europol occupe dès lors une place essentielle dans les solutions apportées et son rôle est conçu de manière polyvalente. À cet égard, il est précisé que l'agence européenne doit soutenir la lutte contre la radicalisation sur Internet, contre le trafic d'armes à feu, contre le financement du terrorisme par le réseau des unités de renseignement financier.

²³⁴⁶ Déclaration de Paris du 11 janvier 2015, document 5322/15 du 16 janvier 2015, disponible sur http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/5_joint_statement_v3_/5_joint_statement_v3_fr.pdf

²³⁴⁷ *Ibid.*

²³⁴⁸ Conclusions du Conseil JAI informel à Riga des 29 et 30 janvier 2015, document 5855/15 du 2 février 2015.

²³⁴⁹ Déclaration du Conseil européen informel de Bruxelles du 12 février 2015, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/02/12/european-council-statement-fight-against-terrorism/>

²³⁵⁰ Conclusions du Conseil JAI des 12 et 13 mars 2015, document 7178/15 des 12 et 13 mars 2015. L'IRU prend de ce fait le relais de l'outil *Check-the-Web*, mis en place en 2007 par Europol afin de surveiller l'utilisation d'Internet par les groupes islamistes. Dès le 1^{er} juillet 2015, conformément aux délais impartis, l'IRU est créée. Ses missions sont d'identifier et de référencer le contenu terroriste et extrémiste violent d'Internet, de soutenir ces référencements avec le secteur privé pour que les comptes Internet soient identifiés, gelés et le contenu soit supprimé, de fournir une analyse opérationnelle et stratégique et de devenir un centre européen d'excellence en la matière.

²³⁵¹ Conclusions du Conseil JAI du 20 novembre 2015, document 14406/15 du 20 novembre 2015.

²³⁵² Conclusions du Conseil européen des 17 et décembre 2015, document EUCO 28/15 du 18 décembre 2015.

²³⁵³ Cette coopération doit avoir lieu entre les États membres de l'UE, entre les autorités nationales et les agences européennes et entre les agences européennes elles-mêmes, notamment entre Frontex et Europol en matière d'échanges d'informations, de financement du terrorisme et de contrôle aux frontières extérieures.

Son rôle est également mentionné dans le contrôle des frontières extérieures de l'UE, notamment dans les *hotspots*. Afin d'accomplir l'ensemble de ces missions couvrant des activités et domaines pluriels, le Conseil JAI propose la mise en place d'un centre européen de lutte contre le terrorisme (*European Counter-Terrorism Centre – ECTC*) au sein d'Europol. Ce centre est alors présenté comme une unité transfrontalière de soutien aux enquêtes. Il doit voir ses moyens très rapidement renforcés et être considérablement alimenté en informations.

Plusieurs éléments permettent de comprendre pourquoi cette solution a été aussi vite proposée par les ministres de l'Intérieure et de la Justice. De prime abord, celle-ci s'inscrit dans une dynamique déjà notée suite aux attaques de 2001, 2004 et 2005 de mise sur pied d'une structure au sein d'Europol dans la lutte contre le terrorisme. Toutefois, il ne s'agit plus d'une *Task Force*, mais d'un centre d'expertise, calqué sur le modèle de l'EC3 et de l'EMSC. Cette mutation a été pensée comme majeure par plusieurs des acteurs que nous avons rencontrés, à l'instar d'un ancien membre de la direction d'Europol qui a interprété la création de l'ECTC comme un « changement de dimension [car il] répond à l'idée de *Task Force* avec un caractère permanent »²³⁵⁴. Cette durabilité a été valorisée, y compris par certains policiers nationaux :

*Cela s'est passé après Madrid ou Londres où on n'a pas oublié car la préoccupation était toujours là, mais l'Europe a été réveillée de nouveau notamment avec les attentats de novembre 2015, même s'il y a eu d'autres occasions comme « Charlie Hebdo », les loups solitaires qui ont frappé en France deux ou trois fois, Mohammed Merah, en Allemagne ou encore dans les différents pays. Mais ça n'a été que l'année dernière qu'Europol a été réveillé et c'est la première fois qu'il ne s'agit pas d'un réveil suivi d'un affaiblissement dans l'attention qu'on donne à Europol*²³⁵⁵.

L'institutionnalisation de la capacité antiterroriste d'Europol est liée au rôle d'entrepreneur politique joué par les leaders de l'agence. Ces derniers ont modelé le courant des solutions et des problèmes et ont bénéficié d'un contexte politique favorable, lié à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité à la suite des *focusing events* que représentent les attentats²³⁵⁶. En effet, une réflexion sur la création d'un centre de lutte contre le terrorisme était déjà lancée au sein d'Europol selon le directeur de l'ECTC :

Nous avons déjà en tête et avons les plans de lancement de l'ECTC pour janvier 2016 officiellement, et quand les attaques terroristes ont eu lieu à Paris nous étions prêts à soutenir la France et éventuellement la Belgique qui était aussi connectée

²³⁵⁴ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

²³⁵⁵ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

²³⁵⁶ J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit. Sur les attaques terroristes comme *focusing events*, voir T. A. Birkland, *After Disaster*, op. cit. ; T. A. Birkland, « The World Changed Today », art. cit.

à ces attaques [...] Nous avons donc facilement trouvé la connexion avec la Belgique, la Grèce, l'Allemagne, le Royaume-Uni, donc c'était un test, un pilote de l'initiative de connexion, d'analyse de renseignement, de lutte contre le terrorisme en ligne, de déploiement de nos experts prévus dans le cadre de l'ECTC. Et « Fraternité » nous a aidés à prouver aux États membres et à nous-mêmes que nous étions sur la bonne voie, que nos produits et notre travail étaient pertinents pour soutenir les États membres²³⁵⁷.

La création d'un tel centre au sein d'Europol vise à donner plus de visibilité et de lisibilité à la capacité d'action de l'agence dans ce domaine, conformément aux différentes pratiques des leaders évoquées dans les chapitres précédents. Cette représentation sociale est clairement mise en lumière par le directeur de l'ECTC :

Nous avons réalisé que nous devons développer la connectivité, la coopération en ligne en bénéficiant de certains partenariats, en offrant aux États membres une approche plus intégrée, connectant les capacités de lutte contre la criminalité organisée, le renseignement financier, la cybercriminalité, l'antiterrorisme. C'est ce qui est advenu avec l'idée de créer un centre visible, accessible et clairement identifiable pour devenir plus pertinent pour les États membres et aussi pour donner de l'espace aux États membres pour nous rejoindre par le biais du programme de l'équipe commune de liaison, et aussi pour avoir des experts prêts à être déployés en cas d'attaque terroriste ou en cas de besoin, comme dans les hotspots en Grèce et en Italie [...] Nous avons travaillé en parallèle des États membres et reçu une forte impulsion politique de la présidence lettone [du premier semestre de l'année 2015] et des présidences suivantes pour réellement renforcer le rôle d'Europol en matière d'antiterrorisme. Et du point de vue interne nous avons perçu le besoin de réarranger notre approche de l'antiterrorisme et d'utiliser pleinement les capacités, la puissance d'Europol comme une plateforme de communication et une source de renseignement sous différents angles [...] Le but est de fournir aux États membres une solution stable [...] et de stabiliser la coopération en matière d'antiterrorisme, en essayant d'empêcher la sur-réaction quand nous subissons une attaque terroriste et d'avoir une planification de long terme pour empêcher une certaine fatigue de la coopération, nous essayons d'être résilients²³⁵⁸.

Par la création de ce centre permanent et par la hausse des effectifs associés, les leaders d'Europol cherchent à acquérir une expertise bien plus marquée dans l'antiterrorisme. Cette quête est au fondement du modelage de la réputation de l'agence par ces acteurs. Ces derniers visent à démontrer sa forte légitimité opérationnelle auprès des services compétents pour les inciter à lui envoyer plus d'informations.

Une nouvelle fois, les leaders de l'agence ont été soutenus par la Commission européenne, conformément aux initiatives de la DG JAI après les attaques terroristes des années

²³⁵⁷ Entretien avec le directeur de l'ECTC, juillet 2017.

²³⁵⁸ *Ibid.*

2000. Les membres de la DG Home ont ainsi élaboré une série d'initiatives renforçant grandement le rôle d'Europol dans la lutte contre le terrorisme du point de vue opérationnel. Ils ont notamment formalisé dans une proposition la création d'un ECTC, et ce avant même les attaques de novembre 2015²³⁵⁹. De même, le CTC, M. de Kerchove, a pris en position en faveur de la création d'un tel centre dès les attentats de janvier 2015. Présenté par le directeur de l'ECTC comme ayant fait preuve d'un « très fort soutien »²³⁶⁰, Gilles de Kerchove a offert de multiples idées favorables à l'autonomisation d'Europol pour lutter contre les lacunes dans les échanges d'informations. Ses propositions ont même pu dépasser les idées adoptées par les États membres²³⁶¹, comme en témoigne un policier français interrogé sur ce point :

La tendance vient plutôt des instances européennes, comme le coordinateur « Terro » qui va facilement mettre Europol dans la liste et voir ce qu'il peut faire en plus [...] Concrètement, après chaque attentat, il y a des Conseils extraordinaires, des réunions, des réunions du groupe « Terro » et le coordinateur « Terro » qui est normalement le représentant des États, mais qui est plutôt un Monsieur de l'UE va faire un papier où il a consulté plein de gens et liste les mesures à prendre, en incluant des initiatives qui concernent Europol, il a toujours une idée de plus qui ne vient pas toujours d'Europol²³⁶².

Fort de ces appuis, le directeur d'Europol a dès lors proposé formellement la mise en place d'un tel centre en mars 2015 dans ses propositions pour améliorer les échanges d'information et de renseignement en matière d'antiterrorisme dans l'UE. Pourtant, dans un premier temps, cette initiative ne semble pas avoir abouti. Cet échec a notamment été lié aux réticences

²³⁵⁹ La Commission a soutenu l'idée offerte par Europol d'un ECTC pour « amplifier le soutien apporté par l'UE aux États membres », en soulignant l'expertise croissante d'Europol en matière d'antiterrorisme et en mettant en exergue le fait que « les États membres devraient faire d'Europol leur canal privilégié de partage d'informations en matière répressive dans l'UE » (communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le programme européen en matière de sécurité, COM (2015) 185 final du 28 avril 2015). Après les attaques, elle a notamment demandé le renforcement net du rôle d'Europol dans les hotspots et proposé de faire de l'ECTC un nœud pour l'analyse et l'évaluation de la menace terroriste, ainsi que pour la planification opérationnelle (communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen relative à la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme et à l'ouverture de la voie à une union de la sécurité réelle et effective, COM (2016) 230 final du 20 avril 2016).

²³⁶⁰ Entretien avec le directeur de l'ECTC, juillet 2017.

²³⁶¹ M. de Kerchove a certes repris les idées globales des gouvernements nationaux concernant le rôle d'Europol dans la lutte contre la radicalisation sur Internet, contre le trafic d'armes à feu ou par son renforcement plus général en tant que plateforme d'information. Toutefois, il est allé plus loin et a notamment proposé que l'agence signale ou facilite le signalement de contenu non conforme aux termes et conditions des plateformes des réseaux sociaux ou que l'agence procède à une évaluation de l'utilisation par les États membres de sa base de données sur les armes à feu (D. Bigo et al., « The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris », art. cit.)

²³⁶² Entretien avec un officier de police français de la DRI de la DCPJ, février 2016.

exprimées par certaines délégations nationales, en particulier le Royaume-Uni selon un officier de liaison britannique :

Il est très difficile pour le Royaume-Uni de traiter avec une institution multilatérale en matière d'antiterrorisme, le Royaume-Uni le considère très, très strictement comme un enjeu de renseignement et ils partagent le renseignement sur une base de cas par cas avec les services de renseignement de France, des Pays-Bas, ils n'ont pas réellement investi Europol. Et il n'y a pas de secret que le Royaume-Uni devient plutôt nerveux à propos des ambitions d'Europol et de la Commission de créer un centre d'antiterrorisme²³⁶³.

Toutefois, le contexte des attaques de novembre 2015 s'est révélé davantage opportun pour les leaders pour proposer de nouveau aux décideurs politiques nationaux la mise en place de cet ECTC, comme l'a perçu un conseiller JAI :

Les membres d'Europol ont joué un peu sur tous les leviers pour renforcer leur autonomie opérationnelle [...] Parfois ils ont une proposition et ils la font avaliser politiquement à l'occasion de Conseils JAI qui se font suite à des crises sur le terrorisme ou migratoire avec des Conseils JAI exceptionnels. Suite au dernier Conseil JAI, il y a eu une phrase qui est arrivée de nulle part, un truc construit qu'ils avaient dans les cartons et qu'ils ont fait avaliser [...] L'ECTC est quelque chose qu'Europol voulait faire et qu'il voulait faire endosser par les ministres, il avait déjà l'idée dans les cartons. Quand on en est à ce niveau-là on prend les contributions de chacun²³⁶⁴.

En effet, la dimension transfrontalière et le choc lié à ces attaques ont renforcé la pression de l'opinion publique sur ses gouvernants en quête de solutions. Les professionnels de la politique les plus réticents à l'autonomie opérationnelle d'Europol ne sont plus en capacité de refuser les idées proposées par les leaders d'Europol, soutenus par la Commission, le CTC et certaines délégations nationales. Cette forme de *blame shifting*²³⁶⁵ de ces acteurs vers le niveau européen pour ne pas être pensés comme responsables en cas de nouvelle attaque ou ne pas briser la confiance des partenaires européens a été restituée par plusieurs policiers français : « On ne peut pas s'opposer à la création du centre par exemple, quitte à ne pas l'utiliser ensuite, c'est un acte politique »²³⁶⁶. De même, « les États membres ne s'opposent pas car dans le contexte actuel, depuis au moins un an et demi c'est difficile de s'opposer à tout ce qui est susceptible d'apporter un appui ou un soutien et il n'y a pas de raison, même nous on ne s'oppose

²³⁶³ Entretien avec un officier de liaison britannique d'Europol, novembre 2016.

²³⁶⁴ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

²³⁶⁵ Morris P. Fiorina, « Legislative Choice of Regulatory Forms », art. cit. ; C. C. Hood, « The Risk Game and the Blame Game », art. cit. ; D. Curtin, « Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account », art. cit.

²³⁶⁶ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

pas »²³⁶⁷. De ce fait, le 25 janvier 2016, l'ECTC est inauguré et cette structure a bénéficié d'un budget additionnel de deux millions d'euros afin de recruter une trentaine de personnes.

La quête de réponses additionnelles par les décideurs politiques pour répondre aux préoccupations des citoyens de l'UE est de nouveau visible après les attaques terroristes de Bruxelles du 22 mars 2016. La déclaration commune des ministres JAI et des représentants des institutions européennes propose dans ce sens « d'accroître d'urgence l'alimentation systématique, l'utilisation cohérente et l'interopérabilité des bases de données européennes et internationales dans le domaine de la sécurité, des déplacements et des migrations »²³⁶⁸. Ces propos insistent donc sur la mise en œuvre des moyens existants. Pour autant, il paraît difficilement audible pour les citoyens européens qu'aucune nouvelle mesure ne soit adoptée et présentée par les professionnels de la politique comme apportant des réponses à un nouvel *focusing event*. Un niveau supplémentaire de sophistication de l'ECTC afin de faciliter la coopération entre les États membres est donc apporté par le biais de la proposition de créer une équipe commune de liaison (*Joint Liaison Team – JLT*). Cette dernière doit rassembler des experts de l'antiterrorisme jouant le rôle d'officiers de liaison de leur État membre au sein de l'ECTC. La JLT est là encore fondée sur une modalité déjà existante au sein de l'EC3, la *Joint Cybercrime Action Taskforce* (JCAT) qui regroupe des officiers de liaison experts des États membres et tiers, afin de faciliter les discussions et la coopération²³⁶⁹.

B. Une pérennisation de l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol ?

À plusieurs reprises au fil de cette thèse, nous avons mis en lumière les transformations de l'autonomie opérationnelle d'Europol dans des conjonctures critiques. Cette mutation est liée à la forte saillance de la sécurité intérieure qui pousse les professionnels de la politique à adopter les idées des leaders de l'agence voire à proposer des initiatives en-dehors de toute proposition de ces acteurs pour répondre à la pression de l'opinion publique. Or, ce type d'usage stratégique de l'Europe soulève des questions quant à l'institutionnalisation²³⁷⁰ d'Europol.

²³⁶⁷ Entretien avec un officier de police français de la DRI de la DCPI, février 2016.

²³⁶⁸ Déclaration commune des ministres européens de la Justice et de l'Intérieur et des représentants des institutions de l'UE sur les attentats terroristes perpétrés le 22 mars 2016 à Bruxelles, document 158/16 du 24 mars 2016.

²³⁶⁹ Cette reproduction institutionnelle s'inscrit dans un ensemble de questionnements quant à la réelle innovation des solutions proposées dans ce contexte (D. Bigo et al., « The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris », art. cit.).

²³⁷⁰ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, op. cit. ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit. ; A. Boin et R. E. Goodin,

Deux dynamiques sont à même d'interroger cette durabilité à la fin de la période de crise. D'une part, il s'agit de la mise en œuvre des orientations et impulsions politiques par les policiers nationaux qui demeurent libres d'avoir recours ou non aux outils et services d'Europol. Cette absence de sanction nous a amenée à penser l'articulation entre l'eupéanisation des policiers des États membres, l'autonomie et la réputation substantive de l'agence aux yeux de ces acteurs domestiques²³⁷¹ (1). D'autre part, nous nous interrogeons sur l'institutionnalisation du soutien politique à l'autonomie opérationnelle d'Europol. Les professionnels de la politique nationale ont semblé favorables à celle-ci durant les crises et les temporalités de très forte visibilité de la sécurité intérieure. Nonobstant, s'il ne s'agit que d'usages stratégiques pour répondre à la pression de l'opinion publique, les discussions dans des arènes moins exposées, comme les négociations du règlement Europol, pourraient mener à une faible institutionnalisation de l'agence et à peu de révisions de son autonomie opérationnelle formelle (2).

B. 1. Une réputation d'Europol encore fragile auprès des policiers nationaux

Nous nous interrogeons ici sur l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol par rapport aux policiers nationaux. Celle-ci se traduirait par la sollicitation de l'agence par ces acteurs et par l'envoi d'informations²³⁷². De telles pratiques supposent une représentation sociale des *outputs* d'Europol comme uniques et légitimes, c'est-à-dire comme n'étant pas proposés par un autre acteur et comme conformes à leurs perceptions, intérêts et routines²³⁷³. À ce titre, nous avons démontré dans le chapitre 4 comment l'idée d'usages stratégiques de l'Europe pouvait se révéler heuristique pour saisir cette facette de l'eupéanisation²³⁷⁴. Ce cadre cognitif est irrigué par une relation d'interdépendance entre l'eupéanisation des services de police et la réputation d'Europol. D'une part, des ajustements normatifs, stratégiques et institutionnels des acteurs domestiques en relation avec l'Europe²³⁷⁵ sont nécessaires pour qu'une réputation substantive positive soit attribuée à l'agence. Cette dynamique suppose une forme de socialisation

« Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit., p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, op. cit.

²³⁷¹ E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit.

²³⁷² M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 77-79.

²³⁷³ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit. ; M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit.

²³⁷⁴ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, op. cit. ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », art. cit.

²³⁷⁵ B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, art. cit.

à la coopération policière, à l'Europe et à Europol. D'autre part, la réputation de l'agence nourrit les transformations ou non des services domestiques. Celle-ci doit être pensée comme apportant des ressources opérationnelles supplémentaires, sans remettre en cause les relations de confiance, les intérêts bureaucratiques nationaux. À cette fin, dès les années 1990, les leaders successifs d'Europol ont pensé des instruments à destination des services des États membres afin de les soutenir dans leurs enquêtes et de les familiariser voire de les convaincre de l'identité unique et de la légitimité opérationnelles de l'agence. Pour autant, la réputation de l'agence est restée précaire et variable selon les États, les instruments et les formes de criminalité considérés.

Ces difficultés ont été particulièrement marquées concernant les services compétents dans la lutte contre le terrorisme, objet d'une « résistance bureaucratique »²³⁷⁶. Ce domaine a été marqué par la faible européanisation des acteurs nationaux et a suscité d'importantes difficultés d'institutionnalisation du rôle d'Europol. Nous visons donc à comprendre si une évolution de l'autonomie opérationnelle réelle de l'agence à l'égard de ces acteurs a été opérée après les attaques terroristes des années 2010. La situation opposée serait, à l'instar de ce que nous avons remarqué précédemment, que l'expansion des capacités d'action d'Europol par les professionnels de la politique ait renforcé sa conception comme une construction politique, dénuée de toute valeur ajoutée opérationnelle. Une telle représentation serait accompagnée d'une faible utilisation des instruments de l'agence, à même d'affaiblir son autonomie opérationnelle *de facto* (§1).

Si le terrorisme cristallise des difficultés particulières d'autonomisation d'Europol, nous élargissons dans un second temps notre réflexion à la lutte contre la criminalité afin de tester certains de nos résultats des chapitre 3 et 4. D'un côté, nous analysons la continuité des instruments développés par ces acteurs. Ceux-ci peuvent recouvrir plusieurs dimensions : financières, humaines et matérielles, nodales²³⁷⁷. Cette dernière catégorie en particulier est composée à la fois d'instruments visant à collecter plus d'informations par la mise en réseaux et d'outils mobilisés à des fins de communication et de marketing pour socialiser les policiers nationaux. D'un autre côté, nous étudions les variations éventuelles des représentations sociales et de la réputation d'Europol aux yeux des policiers nationaux ainsi que leur traduction en pratiques (§2).

²³⁷⁶ B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit.

²³⁷⁷ C. C. Hood, *The Tools of Government*, op. cit. ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, op. cit.

B.1. §1. La mise à l'épreuve de la réputation dans l'antiterrorisme

Nous avons observé *supra* un ensemble de modifications de l'autonomie opérationnelle d'Europol, apportées par les professionnels de la politique pour renforcer le rôle de l'agence dans la lutte contre le terrorisme. Nonobstant, dans les chapitres précédents, nous avons démontré que la réputation substantive d'Europol peine à être pensée de manière positive par les policiers dans ce domaine. Les perceptions et routines des acteurs domestiques compétents sont peu impactées par les avancées apportées par les arènes politiques et se révèlent dans leur ensemble imperméables à la pression éventuellement exercée. Les problématiques existantes dans d'autres domaines sur les enjeux de confiance et les intérêts bureaucratiques sont accentuées dans la lutte contre le terrorisme et s'y superpose en outre un conflit de juridiction entre services de renseignement et de police²³⁷⁸. Or, à la suite des attaques de 2015 et de 2016, le personnel d'Europol nous a confié avoir ressenti une mutation de la représentation de l'expertise et de la performance de l'agence. Cette variation est imputée par ces acteurs à la transformation de leur appréhension de la menace et de la solution :

Je pense que ce que nous avons subi ces deux dernières années est vraiment identifié par les États membres comme une menace globale. La sécurité nationale est un enjeu national, mais maintenant nous voyons que les États membres développent de plus en plus un sentiment de sécurité collective, l'idée de s'appuyer l'un sur l'autre pour leur propre sécurité et de promouvoir les échanges d'information parce que cela aide les autres à empêcher d'éventuelles attaques et a des conséquences sur leurs propres services nationaux d'antiterrorisme. Je pense qu'il y a un changement culturel en matière d'antiterrorisme, de la façon dont nous traitons l'information, dont nous la partageons et de la manière dont les États membres conçoivent la coopération bilatérale et multilatérale, en particulier Europol comme un participant majeur²³⁷⁹.

Un tel discours pourrait être pensé comme une forme de légitimation externe de l'agence. Toutefois, il a été confirmé par des prises de position d'acteurs policiers nationaux, notamment français plongés au cœur des enquêtes en cours :

Si on prend les attentats du 13 novembre, autant ceux de janvier étaient une affaire française avec des débordements à l'international, ceux-là sont les résultats d'une

²³⁷⁸ M. Deflem, « Europol and the Policing of International Terrorism », art. cit. ; O. Bureš, « Europol's Fledgling Counterterrorism Role », art. cit. ; B. Fägersten, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation », art. cit. ; J. Jansson, « Building Resilience, Demolishing Accountability? », art. cit. ; O. Bureš, « Intelligence Sharing and the Fight against Terrorism in the EU », art. cit.

²³⁷⁹ Entretien avec le directeur de l'ECTC, juillet 2017.

*affaire internationale qui explose en France même si les auteurs étaient français et vivaient en Belgique, certains des terroristes sont passés ou ont été vus dans divers pays d'Europe et même les pays qui ne sont pas impliqués directement dans l'enquête sont concernés du fait du retentissement de l'enquête. Tout le monde doit travailler sur l'affaire et les attentats sont une prolongation d'un conflit qui se passe au Moyen-Orient, la réponse bilatérale ne suffit pas [...] Le modèle souverainiste en matière de terrorisme vient d'exploser et plus rien ne sera comme avant*²³⁸⁰.

Cette conception transfrontalière de la menace et des réponses a de ce fait été traduite par un certain nombre de pratiques innovantes quant à Europol puisque, pour la première fois, selon un policier français, « la France a décidé de confier l'analyse criminelle des attentats de novembre à Europol »²³⁸¹. Ces propos sont confirmés par un officier de liaison français à Europol :

*Le but est de charger Europol de procéder à certains actes pour le compte des enquêteurs français comme les charts pour montrer les liens entre les individus, connecter les éléments en rassemblant les informations issues des multiples procès-verbaux avec des dessins pour qu'un seul regard offre une vue d'ensemble. Europol a notamment procédé à un travail d'analyse par rapport aux migrants pour retracer les flux migratoires et les points de passage, faire des lignes de temps pour reprendre toutes les informations renseignées, les locations, les allers et retours en concentrant toutes les traces, la géolocalisation, les dates pour savoir qui était où et quand etc., retracer les chronologies des événements, surtout face au silence d'Abdelislam et le besoin de réunir des preuves. La Task Force a vraiment fourni un travail impressionnant et a été envoyé du personnel d'Europol francophone de différentes spécialités (finances, téléphonie etc., un analyste criminel du focal point sur les fraudes bancaires), des bureaux mobiles d'Europol ont été déployés en 48 heures en France pour écarter des pistes et se concentrer sur les enquêtes*²³⁸².

De même, un autre policier français a souligné que la « vraie plus-value d'Europol apportée en prenant de la hauteur, en travaillant avec les différents États sur les parcours des uns et des autres, en retraçant et en faisant l'analyse criminelle du dossier »²³⁸³. Une telle valorisation de l'expertise technique et de la performance de l'agence par les policiers nationaux pourrait initier un changement majeur quant à la réputation et l'autonomie réelle d'Europol auprès de ses clients. Ainsi, une importante alimentation en informations des bases de données de l'agence de la part des services des États membres a été perceptible et a visé à ce que le personnel d'Europol puisse soutenir activement les enquêtes nationales. C'est en particulier le cas des policiers français et belges qui auraient transmis l'ensemble des informations et des procès-verbaux à

²³⁸⁰ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

²³⁸¹ *Ibid.*

²³⁸² Entretien avec un officier de liaison de la JLT d'Europol, novembre 2017.

²³⁸³ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

l'agence²³⁸⁴. Cette pratique aurait été soutenue activement par les autorités judiciaires nationales selon un ancien directeur d'Europol qui l'a présentée comme une « décision révolutionnaire de la part d'un procureur national d'un si grand État, pour une enquête antiterroriste si importante »²³⁸⁵. Dans ce sens, l'officier de liaison français au sein de la JLT de l'ECTC nous a expliqué que « Europol n'a jamais eu un projet de travail aussi important que le 13 novembre. Avant il y avait 1,5 million d'entités qui permettent l'identification d'une personne (nom, téléphone, données bancaires etc.) dans les AWF « Terro » et aujourd'hui il y en a plus de trois millions. Donc il y a eu autant de données envoyées en un an qu'en 15 ans d'existence de l'agence »²³⁸⁶.

Cette idée d'une évolution dans la réputation d'Europol dans la lutte contre le terrorisme a été également portée par des policiers non français. Par exemple, un officier de liaison allemand a témoigné que « ce n'était pas pareil après les attaques de Paris de novembre [...] Je pense que la création de l'ECE et puis la création de la *Task Force* au sein d'Europol et le fort engagement des acteurs impliqués ont eu un impact immense »²³⁸⁷. Une telle mutation a surtout été mise en exergue par le personnel d'Europol qui a souligné que « même la dernière forteresse de résistance qu'est l'antiterrorisme a été prise dans la mesure où les services de l'antiterrorisme ont choisi de nous faire de plus en plus confiance »²³⁸⁸. Ces acteurs ont ainsi insisté sur les nombreuses contributions des policiers nationaux²³⁸⁹ et la transformation de leurs représentations :

Nous avons doublé en 2016 l'information que nous recevions dans les différents projets analytiques que nous avons à Europol [...] Vers 2013-2014 sur toute l'information échangée par Europol, uniquement 3 à 4% étaient liés à l'anti-terrorisme, à présent cela représente autour de 13-14%. Donc il s'est produit un grand changement quant à la façon des États membres d'échanger l'information, d'utiliser Europol comme une plateforme fiable pour la communication. En particulier, concernant l'antiterrorisme en ligne, l'impact de l'Internet Referral Unit est très

²³⁸⁴ Entretien avec un membre du service légal d'Europol, novembre 2016 ; entretien avec un officier de police de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

²³⁸⁵ Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

²³⁸⁶ Entretien avec un officier de liaison de la JLT d'Europol, novembre 2017.

²³⁸⁷ Entretien avec un officier de liaison allemand d'Europol, novembre 2016.

²³⁸⁸ Entretien avec un membre du service légal d'Europol, novembre 2017.

²³⁸⁹ Selon le rapport annuel d'activités pour l'année 2018 (p. 41), les objets relatifs au terrorisme constituaient la grande majorité des objets insérés par les policiers dans les bases de données d'Europol (plus de 560 000 en 2017 et plus de 660 000 en 2018), notamment du fait des contributions du FBI ; 620 opérations ont été soutenues par Europol dans ce domaine (contre 86 en 2015, 217 en 2016 et 439 en 2017) et plus de 1 800 rapports opérationnels produits (contre 917 en 2017).

*important et des États membres sont en train de créer des unités similaires au sein de leur propre État*²³⁹⁰.

Cette progression est pensée par les membres d'Europol comme liée à leur propre activisme et à leur mobilisation rapide pour démontrer la valeur ajoutée opérationnelle de l'agence, le caractère unique et légitime de ses *outputs* :

*Auparavant, nous étions toujours ceux qui continuaient à frapper à la porte pour rappeler que nous étions là, mais à Paris nous avons déjà réalisé une partie du travail sans attendre que le téléphone sonne, nous avons été proactifs, nous sommes allés sur le terrain pour dire que nous pouvons faire ceci ou cela [...] Nous avons pu donner aux enquêteurs français des pistes concernant les activités financières de certains des suspects moins de six heures après le début de la première attaque, au milieu de la nuit. Ils nous ont dit « Waouh ! » et nous les avons aidés à retracer une nouvelle ligne d'enquête à un moment très critique où ils prenaient toute aide offerte. C'est un exemple de réaction des enquêteurs qui ne pensaient pas que nous pouvions faire cela de cette façon et qui nous ont ensuite demandé ce qu'on pouvait faire d'autre pour eux [...] Les attaques terroristes de Paris ont en particulier permis à Europol de montrer sa valeur en matière opérationnelle à un État dirigeant et de convaincre les États membres de la réelle valeur de notre travail de manière inédite [...] À cause de l'environnement national bien plus fermé et sensible du terrorisme, nous étions uniquement dans la deuxième ou troisième division. Paris a changé cela parce que nous avons été capables de fournir une contribution qui a surpris les enquêteurs français [...] Cela a représenté un changement majeur, un point important de développement du travail d'Europol, même dans les esprits de la communauté de l'antiterrorisme*²³⁹¹.

Pour autant, plusieurs policiers nationaux interrogés, y compris français, ont soulevé un certain nombre de difficultés et d'interrogations persistantes concernant la réputation d'Europol dans ce domaine. La création de l'ECTC a été ressentie par certains de ces acteurs comme liée à une activité de l'arène politique. Cette dernière est pensée comme créant de nouveaux outils pour afficher une réaction face aux événements et à la vision d'une crise de la sécurité intérieure des citoyens européens, sans prendre en compte le fonctionnement des arènes techniques et leurs besoins réels. Cette superposition d'instruments a fait écho à certaines de nos observations préalables quant à la conception par les policiers nationaux d'Europol comme une agence politique détachée des besoins opérationnels : « On va créer ce centre anti terrorisme et certains services spécialisés disent « pourquoi alors qu'on a par exemple le groupe antiterrorisme qui fonctionne très bien, avec une très bonne communication entre les services spécialisés ? » »²³⁹².

²³⁹⁰ Entretien avec le directeur de l'ECTC, juillet 2017.

²³⁹¹ Entretien avec un ancien directeur d'Europol, juillet 2017.

²³⁹² Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

Certains policiers des États membres ont donc mis en avant une vision plus nuancée de la réputation substantive d'Europol. À leurs yeux, ses *outputs* ne justifieraient pas pleinement les développements de son autonomie opérationnelle initiées par les décideurs politiques : « Les services nationaux qui font de la lutte contre le terrorisme ne sont pas convaincus par certaines déclarations, certaines prises de position, mais à Europol ils vont se mettre à niveau, je pense qu'ils ne l'ont pas encore complètement l'expertise nécessaire, en tout cas dans le domaine du renseignement et du terrorisme, du recoupement et de l'analyse »²³⁹³.

Par conséquent, nous pouvons nuancer l'institutionnalisation d'Europol par rapport aux policiers nationaux dans l'antiterrorisme. En atteste un policier français qui met en lumière les ressources modestes d'Europol à même de limiter les usages stratégiques de l'Europe par les forces des États membres : « Europol vient à Paris pour travailler sur les attentats, mais la compétence d'anti terrorisme des enquêteurs français est bien supérieure à la leur, donc ils sont restés dans leur rôle d'assistance »²³⁹⁴. Cette perception est confirmée par un autre policier français : « Europol n'est pas la solution qui va permettre de tout résoudre car ils ne sont que 800, et même s'ils peuvent apporter et faciliter beaucoup, la ressource d'enquête et de prévention est dans les États membres. Nous, on a 200 000 policiers et gendarmes et c'est pareil dans tous les États. Ils sont très intéressants pour nous faire travailler ensemble, mais nous serons ceux qui feront le boulot à la fin »²³⁹⁵. En écho avec nos propos précédents, l'attribution à Europol d'une capacité d'action restreinte et secondaire par rapport aux policiers nationaux a été d'autant plus forte dans la lutte contre le terrorisme, selon un officier de liaison allemand, en raison de la structuration marquée des services compétents : « La communauté de l'antiterrorisme qui est plus conservatrice que dans d'autres domaines, n'est pas progressiste et avant-gardiste comme en matière de cybercriminalité »²³⁹⁶. La précarité de l'identité et de la légitimité d'Europol est traduite par la note de satisfaction des utilisateurs de ses services dans ce domaine qui demeure plus faible que dans d'autres formes de criminalité. Cette évaluation a même été revue à la baisse entre 2018 et 2017²³⁹⁷.

²³⁹³ Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DCPJ, novembre 2015.

²³⁹⁴ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

²³⁹⁵ Entretien avec un officier de police de la DCI de la DCPJ, février 2016.

²³⁹⁶ Entretien avec un officier de liaison allemand d'Europol, novembre 2016.

²³⁹⁷ Cette note était de 8/10 en 2018 contre 8,2 en 2017, ce qui reste en-dessous des notes des utilisateurs d'Europol en matière de lutte contre la cybercriminalité (9/10) et contre la criminalité grave et organisée (8,9) (rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2018, p. 77).

À ce titre, nous pouvons nous interroger sur la durabilité des transformations de l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol. Certains policiers nationaux, impliqués dans les services de coopération ont ainsi craint que « s'il n'y a pas d'attentat, tout ça va redescendre comme un soufflé qu'on laisse au coin du feu et tout ça devient froid et immangeable »²³⁹⁸. De même, un ancien directeur adjoint a noté que « l'échange du renseignement en matière de terrorisme va devoir passer par le multilatéral et par Europol. Ça va prendre deux ou trois années de plus sous réserve d'un ou deux attentats de plus qui feront que ça reposera encore la question avec plus d'acuité. Et en matière de coopération policière, et de terrorisme en particulier, les avancées se font après les attentats »²³⁹⁹.

De manière plus générale, les résultats de l'activité politique à la suite des attentats de 2015 et de 2016 ont également suscité des questionnements de la part de certains chercheurs. Ces derniers ont souligné la pression exercée sur les services compétents à confier davantage d'informations. Or, pour ces chercheurs critiques, l'attention des professionnels de la politique devrait plutôt se concentrer sur la qualité de ces échanges en termes de protection des droits fondamentaux des citoyens européens et d'utilisation possible lors des procédures judiciaires. En effet, sans les ressources humaines suffisantes et sans une réelle et pleine coopération, les informations pertinentes envoyées par les services nationaux pourraient être noyées dans le flux de données. De plus, pourraient être décuplés les risques de faux positifs et de faux négatifs²⁴⁰⁰.

B.1. §2. De multiples questionnements sur l'avenir d'Europol

Plusieurs policiers nationaux rencontrés dans le cadre de cette thèse ont décrit une utilisation renforcée d'Europol par les services des États membres et ce pour les différentes formes de criminalité entrant dans le mandat de l'agence. Cette mutation est imputée par ces acteurs à un changement des cadres cognitifs dominants : « Maintenant quand on dit aux policiers nationaux on vous a donné ça et vous ne vous en servez pas, ils disent « ah oui, on est con, on devrait » alors qu'avant ils auraient plus facilement dit « de toute façon ça ne sert à rien » »²⁴⁰¹.

²³⁹⁸ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, janvier 2016.

²³⁹⁹ Entretien avec un ancien directeur adjoint d'Europol, avril 2016.

²⁴⁰⁰ Force est de constater que certains des individus impliqués dans les attaques de Paris de janvier et de novembre 2015 étaient déjà connus des services de police et de renseignement français (D. Bigo et al., « The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris », art. cit. ; D. Bigo et al., « The EU and its Counter-Terrorism Policies after the Paris Attacks », art. cit. ; D. Bigo et al., « The EU and the 2016 Terrorist Attacks in Brussels: Better Instead of More Information Sharing », art. cit.).

²⁴⁰¹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

Cette transformation pourrait être liée à la poursuite du travail de socialisation des policiers opéré par les leaders d'Europol. Nous constatons dans ce sens le maintien des instruments nodaux²⁴⁰² mis en place dès les années 1990, tels que la rotation du personnel de l'agence, les formations à destination des policiers nationaux²⁴⁰³, le développement d'une stratégie de communication et de marketing. À ce titre, les rapports d'activités consolidés de 2017 et de 2018 sont présentés sous un format nouveau. Ils intègrent une quantité colossale d'indicateurs quantitatifs sur une centaine de pages quant à la capacité d'Europol à atteindre ses trois objectifs fixés par la nouvelle stratégie pour Europol pour 2016-2020. Deux d'entre eux sont pensés en matière opérationnelle²⁴⁰⁴ : premièrement, Europol doit devenir la plateforme d'information criminelle de l'UE et deuxièmement, il doit fournir le soutien opérationnel et l'expertise les plus efficaces. Ces deux buts doivent être atteints en remplissant des objectifs secondaires²⁴⁰⁵. Ces derniers sont eux-mêmes décomposés en de multiples actions évaluées à partir d'une pluralité d'indicateurs numériques. Cette évolution, conforme au *New Public Management*, vise de la sorte à modeler la facette performative de la réputation d'Europol, à convaincre de ses résultats.

Le premier objectif de la stratégie 2016-2020 d'Europol est la capacité renforcée de l'agence de collecter des informations. Grandement identifiée par la littérature sur les agences²⁴⁰⁶, celle-ci est au fondement de l'idée d'une « régulation par l'information »²⁴⁰⁷ et est associée à la possibilité d'asymétrie de l'information au profit de l'agence²⁴⁰⁸. Dans le cas d'Europol, nous avons démontré dans le chapitre 3 comment les leaders dès le début de ses activités

²⁴⁰² C. C. Hood, *The Tools of Government*, *op. cit.* ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, *op. cit.*

²⁴⁰³ En 2017, 133 activités de formation ont été réalisées (rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2017, p. 39) et en 2018 152 (rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2018, p. 46).

²⁴⁰⁴ Le troisième est la transformation d'Europol en une organisation efficace disposant de mécanismes de gouvernance efficaces et d'une réputation positive (rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2017, p. 13).

²⁴⁰⁵ Il s'agit du développement des capacités d'Europol en matière de technologies de l'information et de la communication, de l'échange effectif d'information de première assistance, du renforcement des partenariats, du soutien aux enquêtes en matière de criminalité grave et organisée, de cybercriminalité, de contre-terrorisme, de soutien opérationnel analytique et croisé, mais aussi de la promotion de la valeur ajoutée et des résultats de la coopération policière européenne auprès des participants et des citoyens européens (rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2017, p. 13)

²⁴⁰⁶ G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.*, p. 271-272 ; M. Everson et al., « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », *art. cit.* ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 32 ; A. Jordan et A. Schout, *The Coordination of the European Union*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 56 ; B. Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », *art. cit.*

²⁴⁰⁷ G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.*

²⁴⁰⁸ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*

ont visé à créer un réseau mondial pour collecter de l'information²⁴⁰⁹. Celui-ci contribue à la constitution d'un « avantage compétitif »²⁴¹⁰ et d'une juridiction²⁴¹¹ unique en centralisant les informations en provenance d'une pluralité de partenaires. Cette dimension reste présente dans les années 2010. Elle est traduite par le nombre croissant d'accords de coopération conclus avec des parties tierces et par la participation renforcée de ces dernières dans le travail d'Europol²⁴¹².

Le deuxième objectif de la stratégie 2016-2020 tend à renforcer la capacité de l'agence à apporter une expertise unique et à résoudre certains problèmes sociétaux complexes en donnant du sens aux informations collectées et en contrôlant les solutions apportées à ces problèmes par leurs connaissances accumulées²⁴¹³. L'intensification des instruments déployés dans les années 2000 à cet égard est reflétée par le nombre croissant de personnes travaillant au sein de l'agence²⁴¹⁴. Ces individus sont en capacité d'apporter des connaissances de plus en plus sophistiquées et peu disponibles au niveau national, à l'instar de l'identification des matériels d'impression ou des systèmes bancaires alternatifs²⁴¹⁵. En outre, de nombreuses EPE ont été créées pour intégrer des formes variées de savoirs – plus d'une cinquantaine en 2017 et 2018 – et elles sont de plus en plus consultées – plus de 10 000 utilisateurs en 2018²⁴¹⁶. Enfin, l'institutionnalisation de l'expertise d'Europol a été accélérée par le développement de l'ECTC et de l'EMSC, mais également par de nouveaux projets tels qu'un centre d'excellence sur les techniques spécialisées²⁴¹⁷.

En outre, ce deuxième objectif d'Europol vise l'accroissement du soutien opérationnel apporté par Europol aux enquêtes nationales. D'une part, cette dimension a intégré des enjeux

²⁴⁰⁹ C. C. Hood, *The Tools of Government*, *op. cit.* ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, *op. cit.*

²⁴¹⁰ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit., p. 271-272 ; M. Everson et al., « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », art. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.*, p. 32 ; A. Jordan et A. Schout, *The Coordination of the European Union*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 56 ; B. Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », art. cit.

²⁴¹¹ A. D. Abbott, *The System of Professions*, *op. cit.*

²⁴¹² En 2017, le nombre de messages échangés par le biais de SIENA par des parties tierces était de plus de 128 000, tandis que près de 535 opérations soutenues d'Europol ont impliqué des partenaires de l'agence. Ces chiffres pour 2018 ont été respectivement de près de 160 000 et de 700 (rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2018, p. 28).

²⁴¹³ B. A. Ellison, « A Conceptual Framework for Analyzing Bureaucratic Politics and Autonomy », art. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 64 ; G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*, p. 291.

²⁴¹⁴ Cf. annexe 2.

²⁴¹⁵ Rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2017, p. 37-45.

²⁴¹⁶ Rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2018, p. 21.

²⁴¹⁷ Rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2017, p. 40.

financiers et matériels, conformément à nos résultats précédents²⁴¹⁸. À cet égard, les leaders de l'agence ont cherché à renforcer la maîtrise et l'offre de nouvelles technologies aux policiers des États membres. Ces instruments ont été particulièrement valorisés par les acteurs domestiques qui ressentent la limitation de leurs propres moyens d'action, alors que le *policing* est pensé comme nécessitant des innovations technologiques : « Qu'Europol continue à se développer et à croître c'est inévitable car à un moment on commence à avoir besoin d'outils dont les sommes deviennent astronomiques [...] On a des besoins techniques qui représentent un vrai coût pour un usage très court [...] Donc c'est vraiment nécessaire de mutualiser ce genre de choses et pour ça Europol est la solution, ça va répondre à beaucoup de besoins, on pourra lui déléguer certaines choses qu'il pourra nous fournir »²⁴¹⁹. Cette dimension fait écho à la capacité de financement renforcée d'Europol qui favorise des usages stratégiques de l'Europe par les policiers des États membres. Par exemple, plus de 400 réunions opérationnelles ont été financées par Europol en 2017 et autant en 2018²⁴²⁰.

D'autre part, le soutien opérationnel de l'agence aux enquêtes nationales a été pensé par les leaders comme une implication plus directe du personnel dans un nombre croissant d'enquêtes²⁴²¹, que ce soit par le biais de rapports opérationnels²⁴²² ou par une présence physique sur le terrain²⁴²³. Les instruments déployés par les leaders semblent avoir eu les effets escomptés à la lecture des graphiques 6.1 à 6.4.

Graphique 6.1. Nombre de messages opérationnels échangés par SIENA

²⁴¹⁸ C. C. Hood, *The Tools of Government, op. cit.* ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age, op. cit.*

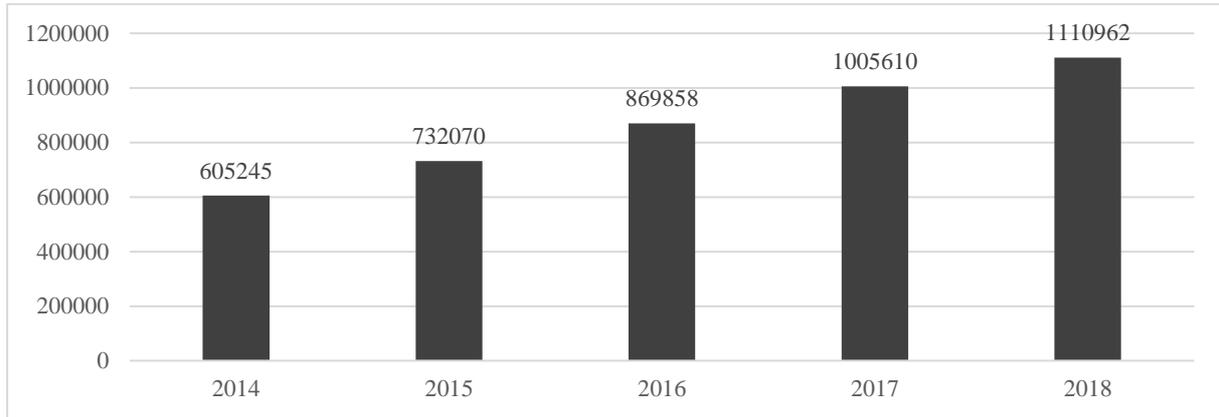
²⁴¹⁹ Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

²⁴²⁰ Rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2017, p. 5 ; rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2017, p. 5. Cf. annexe 3 pour les financements d'Europol.

²⁴²¹ En 2017, le personnel d'Europol a soutenu 1 866 enquêtes contre 1 635 en 2018 (*Ibid.*).

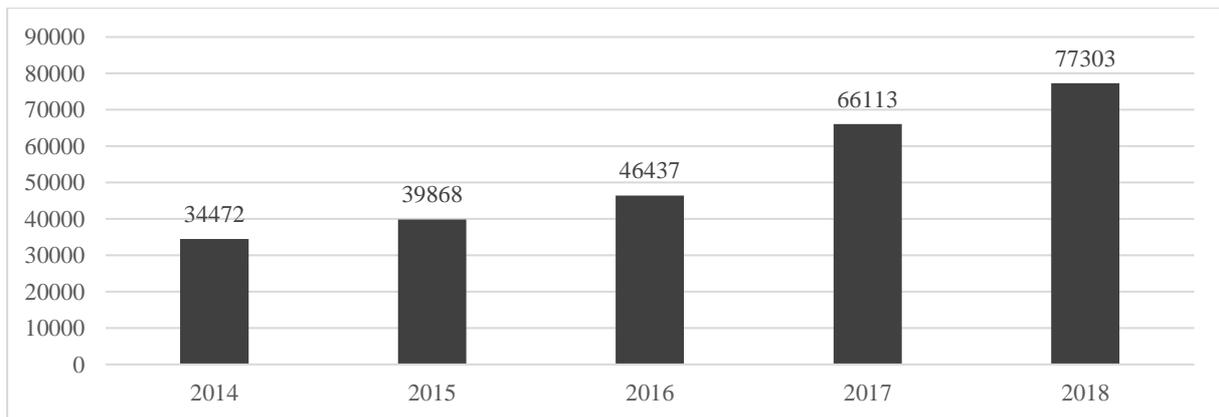
²⁴²² Pour 2017, 5 706 rapports opérationnels ont été rédigés par Europol et 7 362 pour l'année 2018 (*Ibid.*).

²⁴²³ Selon le rapport annuel d'activités d'Europol pour l'année 2017, 339 bureaux mobiles ont été déployés dont 268 de court terme (moins de quinze jours), 38 de long terme (plus de quinze jours) et 33 permanents. Ces derniers sont notamment mobilisés dans le cas des activités de l'EMSC qui comptabilise pour la même année 2 149 jours-hommes. Selon le rapport de 2018, il s'agit de 370 bureaux mobiles dont 283 de court terme, 46 de long terme et 41 permanents. Force est de constater que si les activités de l'EMSC ont impliqué une présence moindre d'Europol, 1 511 jours-hommes, imputée à la baisse des migrations irrégulières, le nombre de bureaux mobiles permanents a tout de même augmenté. Une hausse de la présence d'agents d'Europol a également été visible en matière de cybercriminalité puisque le laboratoire scientifique a été déployé 14 fois en 2018 contre 11 l'année précédente et le kit mobile d'examen technique 111 fois au lieu de 80. En 2017, ce chiffre est estimé à 10 069 jours dont 2 149 pour le personnel de l'EMSC.



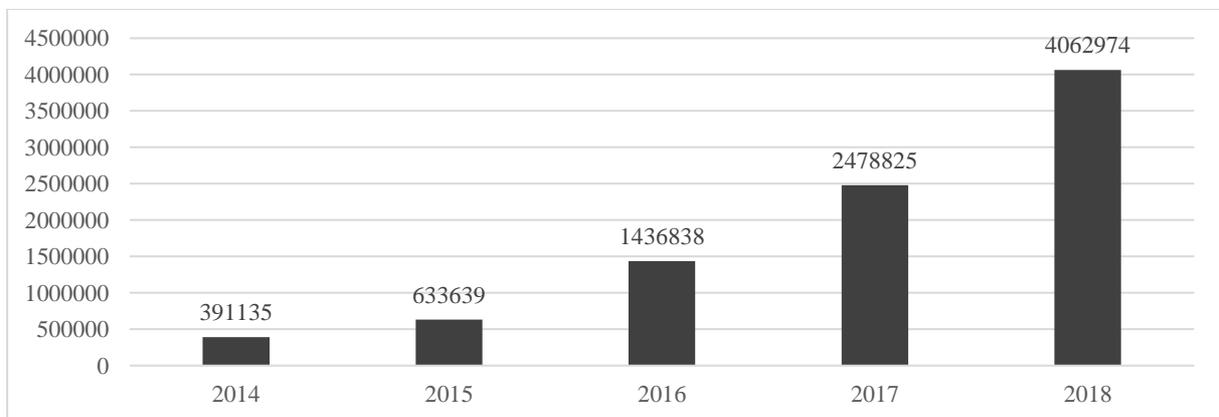
Source : données collectées à partir des rapports d'activités annuels d'Europol.

Graphique 6.2. Nombre d'enquêtes ouvertes par le biais d'Info-Ex puis de SIENA



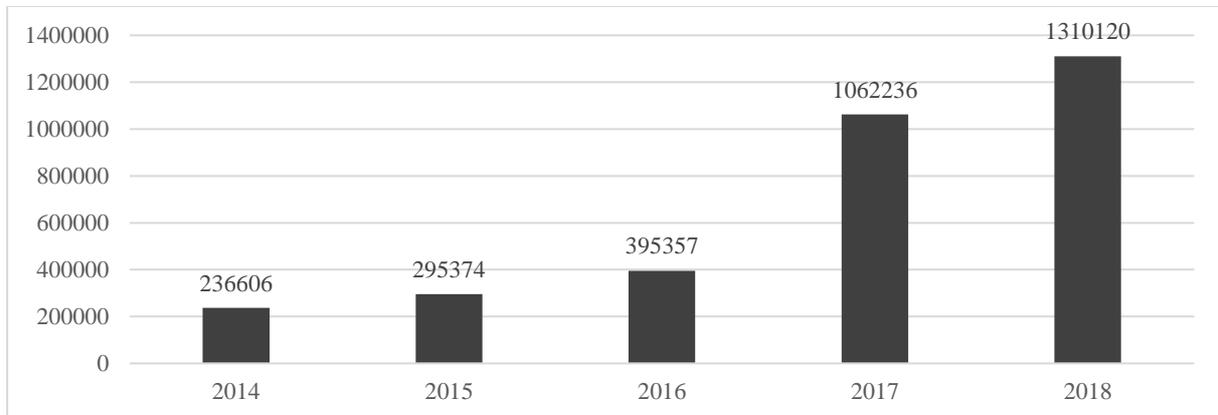
Source : données collectées à partir des rapports d'activités annuels d'Europol.

Graphique 6.3. Nombre de recherches effectuées dans le SIE



Source : données collectées à partir des rapports d'activités annuels d'Europol.

Graphique 6.4. Nombre d'objets insérés dans le SIE



Source : données collectées à partir des rapports d'activités annuels d'Europol.

Cette évolution des pratiques à l'égard d'Europol et des usages stratégiques de l'Europe de la part des policiers nationaux a soulevé des interrogations parmi les membres de l'agence quant à son avenir opérationnel, ses modes de fonctionnement et ses objectifs :

On n'a pas de pouvoir coercitif, mais on a le développement des nouvelles technologies et nos avancées techniques et un peu créatives nous permettent d'orienter finalement peu à peu les enquêtes, ce n'est pas seulement un soutien « faites-moi un rapport d'analyse criminelle et on prend le relais ». Je pense que de plus en plus on aura une ligne de partage qui ne fera pas qu'Europol fera des enquêtes demain, mais qu'il aura des contributions de plus en plus grandes, majeures dans l'orientation des enquêtes parce qu'il n'y a aucun centre qui fasse la même chose qu'Europol, qui a une centaine d'analystes, qui a ces centres cyber. Il y a Interpol mais on a développé des capacités qui sont assez incroyables. L'avenir d'Europol sera probablement de réagir de plus en plus vite [...] On va sûrement avoir de plus en plus de Task Forces, de choses mises en place pour un temps donné pour réagir extrêmement rapidement face à des événements qui s'accélèrent de plus en plus²⁴²⁴.

L'une des interrogations centrales des membres d'Europol a également porté sur la collecte et le traitement des informations : « On va transformer certains modes d'action et de gestion de l'information car il y a un moment où on ne pourra plus gérer de la même manière 900 000 messages quand on en gérait 350 000 il y a quatre ou cinq ans [...] L'agence quand elle a commencé était prête à sauter sur n'importe quel dossier, maintenant on sélectionne les dossiers »²⁴²⁵. Les policiers nationaux ont aussi ressenti une amélioration progressive de l'utilisation d'Europol. Ils nous ont fait part d'une même réflexion quant à sa capacité de gérer cette intensification des flux d'information en raison des ressources certes croissantes mais limitées

²⁴²⁴ Entretien avec un membre de l'unité « Relations extérieures » de la direction d'Europol, juillet 2017.

²⁴²⁵ Entretien avec un *Business Manager* du service de renseignement financier d'Europol, novembre 2016.

en sa possession. Ainsi, en 2016 plus de 10 000 contributions opérationnelles étaient en attente de traitement et le délai moyen de réponse du personnel d'Europol à un message envoyé par les policiers nationaux était de plus de 30 jours. Ces deux chiffres ont été largement diminués puisqu'ils atteignaient respectivement en 2018 3 800 contributions et 6,8 jours, notamment en raison de la baisse du nombre d'informations envoyées par les policiers nationaux²⁴²⁶. Par conséquent, aux yeux des policiers des États membres interrogés, une mutation de l'agence est nécessaire pour sa survie :

Europol a toujours eu un mantra qui était de demander toujours aux États membres de donner leurs informations : « Envoyez-moi vos informations, vos renseignements sur les opérations contre la criminalité organisée » parce qu'au début les forces de police des États n'envoyaient pas d'information à Europol. Donc l'agence restait avec des bases de données aussi efficaces que vides car il y avait une réticence à partager l'information [...] Maintenant on voit un Europol qui est encore insatisfait de l'envoi d'informations [...] mais qui ne peut offrir d'appui en termes d'analyse que dans quelques opérations [...] Si les gens lui donnaient tout, alors Europol serait parfaitement incapable et serait bloqué [...] Et l'agence à un moment donné devra s'occuper des opérations qui ne seront que la crème de la crème [...] car il dispose uniquement de ses propres ressources [...] Je crois que maintenant Europol s'est rendu compte qu'il y a un risque qui est de mourir de succès [...] Ce qui me préoccupe c'est qu'à un moment donné, [les policiers] deviennent tellement satisfaits de l'agence qu'ils essayent de l'utiliser de plus en plus jusqu'au moment où Europol dirait « excusez-moi je ne peux pas vous aider car je suis déjà occupé avec cela, cela et cela »²⁴²⁷.

Ils doivent faire attention car après avoir été sous-estimé ils risquent de devenir les victimes de leur succès car si on leur envoyait toutes les informations demandées, si on faisait appel à leurs services dans chaque enquête, ils seraient très vite noyés [...] Ça risque de saturer et à un moment il va falloir savoir ce qu'on fait de cette agence, est-ce qu'on continue à en faire un truc où on met tout, qu'on sature d'informations, qu'on fait grossir ou on reste dans l'idée que c'est un outil qui doit rester du sur-mesure pour des enquêtes exceptionnelles, avec un fort impact²⁴²⁸.

Cette idée de sélection des dossiers fait écho aux processus de transformation d'Europol opérés par les leaders de l'agence dans les années 2000. Ces acteurs, après avoir constaté la faible utilisation de ses instruments par les policiers nationaux, avaient décidé de modifier son identité en le rapprochant des services de base. Cette orientation semble avoir fonctionné en raison de la présence numérique forte des atteintes à la propriété dans les données envoyées et

²⁴²⁶ Rapport annuel consolidé d'activités d'Europol pour l'année 2018, p. 26.

²⁴²⁷ Entretien avec un officier de liaison espagnol d'Europol, novembre 2016.

²⁴²⁸ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

traitées par Europol – cambriolages, vols à main armée, pickpocket organisé etc. – plus généralement traitées par des services de police non spécialisés. Or, les entretiens précédents révèlent la nécessité perçue par les policiers nationaux d’un nouveau tournant dans l’agence. À leurs yeux, cette dernière devrait à présent se concentrer sur les services de pointe en raison de ses capacités restreintes. Dans ce sens également, certains policiers des États membres ont soulevé des interrogations quant aux formes de criminalité pensées comme prioritaires par les leaders d’Europol et qui détermineront l’identité de l’agence :

C'est à lui de se créer à court terme [...] on ne peut pas dire qu'il ait l'entière confiance des États membres et s'il doit muer un jour pour avoir une partie opérationnelle ou un FBI à l'européenne il devra acquérir la confiance de ses pairs, comment travailler ensemble et il devra aussi choisir sur quoi il veut vraiment travailler. Il devra choisir est-ce qu'il travaillera sur le terrorisme, est-ce qu'il travaillera sur la criminalité organisée ? Je ne pense pas qu'il puisse tout épouser, à un moment à trop vouloir embrasser on étreint mal²⁴²⁹.

Ces éventuels changements internes d’Europol, que ce soit par rapport aux services privilégiés ou aux crimes concernés, sont pensés de manière de plus en plus urgente par certains policiers nationaux qui auraient constaté une dégradation de la qualité du travail d’Europol. Selon ces acteurs, en étant de plus en plus débordé par le nombre de requêtes formulées par les services de police, le personnel de l’agence peinerait à répondre véritablement aux besoins des enquêteurs. Or, ces difficultés sont à même de remettre en question sa légitimité performative :

Europol peut faire vraiment du bon travail et sa plus-value c'est l'analyse [...] Avant, on traduisait systématiquement les rapports d'analyse de l'anglais au français [...] mais maintenant les traducteurs sont débordés [...] Là, c'est le summum comme les analystes d'Europol n'ont plus le temps, ils viennent de nous envoyer un nouveau type de rapport, un enquêteur ne peut rien en faire. C'est remonté par les BDL que si ça continuait les enquêteurs n'enverraient plus pour recoupement parce que ça ne veut rien dire. Il n'y a plus rien d'expliqué [la personne interrogée nous montre document qui ressemble à du code informatique]. Clairement, ils ont des problèmes de ressources, mais en même temps ils poussent pour avoir de plus en plus de données. On a beau leur donner plus de moyens – et ils ont eu de gros recrutements, la Commission a donné son accord et des budgets pour embaucher et embaucher – c'est sans fin. Ils essayent comme tout le monde de trouver des solutions sauf qu'on ne peut rien en faire. Ça ne sert à rien de faire du recoupement, de produire du papier pour dire « on a produit tant de rapports de recoupement », il faut que ce soit utile [...] Ça va faire exploser le travail pour quelqu'un, si ce n'est pas eux, ce sera nous ou les enquêteurs qui sont aussi débordés rien que pour

²⁴²⁹ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

*voir si c'est pertinent ou non et du coup le risque c'est que l'information importante passe un peu au travers*²⁴³⁰.

B. 2. Une convergence limitée des professionnels de la politique

Nous nous intéressons à présent à une perspective complémentaire nous permettant d'analyser l'institutionnalisation d'Europol. Celle-ci peut en effet également être saisie au prisme des modifications apportées à son autonomie opérationnelle formelle, ici par le règlement Europol adopté en 2016. Le remplacement de la décision de 2009 était prévu par l'article 88 du traité de Lisbonne qui stipule que toutes les agences de l'UE doivent être fondées sur un règlement. Un groupe d'États membres aurait pu soumettre une proposition de règlement Europol, mais c'est une nouvelle fois la DG Home de la Commission européenne qui a utilisé son droit d'initiative et a joué le rôle de « première arrivée »²⁴³¹. Très rapidement après l'entrée en vigueur du TFU, les membres de cette institution européenne ont débuté les consultations d'une pluralité d'acteurs afin de préparer une étude d'impact de l'adaptation du cadre légal d'Europol²⁴³². La DG Home a notamment sollicité l'expertise technique transnationale du personnel de l'agence pour préparer son initiative : « S'il y a une proposition de formulation, c'est normal de vérifier avec l'agence les dimensions opérationnelles et de prendre en compte toutes les considérations opérationnelles »²⁴³³.

Cette dynamique se rapproche de nos observations précédentes sur l'élaboration des initiatives de la Commission²⁴³⁴. Cette dernière s'est appuyée à plusieurs reprises sur Europol

²⁴³⁰ Entretien avec un membre de la SCCOPOL de la DRI de la DCPJ, avril 2016.

²⁴³¹ C. Kaunert, *European Internal Security*, op. cit., p. 41.

²⁴³² Elle a organisé des rencontres bilatérales et multilatérales avec des experts de la police des États membres (notamment ceux siégeant au COSI et au LEWP), des membres de la communauté de la protection de données (le CEPD et l'ACC d'Europol), des représentants des parlements nationaux et du Parlement européen, du conseil d'administration d'Europol. Elle s'est également fondée sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décision Europol demandée par le conseil d'administration de l'agence et réalisée par RAND Europe, une organisation spécialisée dans la recherche en politique publique (E. Disley, B. Irving et W. Hughes, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », art. cit.) (Document de travail de la Commission européenne « Étude d'impact sur l'adaptation du cadre légal de l'Office européen de police au traité de Lisbonne accompagnant le document « Proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI », SWD (2013) 98 final du 27 mars 2013 ; COM (2013) 173 final, p. 5).

²⁴³³ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeurat D « Sécurité » de la DG Home, juin 2017.

²⁴³⁴ C. Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge*, op. cit. ; A.-C. Douillet et J. de Maillard, « Les comités d'experts », art. cit.

pour insuffler un contenu technique à ses propositions ambitieuses visant à renforcer l'autonomie opérationnelle formelle d'Europol, conçue comme à même de consolider la construction de l'UE. Ces éléments nous conduisent à supposer une très forte continuité de ces représentations au fondement du contenu de cette proposition de règlement par la DG Home. Nous considérons donc que ce texte favoriserait l'expansion du mandat et des capacités d'action d'Europol. De la sorte, nous pensons que la Commission a interprété les négociations imposées par le traité de Lisbonne comme une fenêtre d'opportunité politique pour affirmer sa vision, partiellement intégrée dans la décision de 2009. Les entretiens réalisés avec des membres de la DG Home ont très rapidement confirmé ce postulat : « S'il n'y avait pas eu le traité de Lisbonne, nous n'aurions pas changé immédiatement Europol parce que sa base légale était relativement récente [...] Donc ce n'est pas comme si nous pensions immédiatement que la base légale était dépassée et ne correspondait plus totalement aux besoins d'Europol. Mais comme nous devons faire un changement, évidemment c'était une opportunité pour renforcer dans les faits son efficacité »²⁴³⁵.

Dès lors, au vu de nos résultats précédents, le contexte critique a pu constituer une ressource majeure supplémentaire de la DG Home pour avancer certaines de ses idées dans cette direction. Toutefois, les négociations du règlement Europol constituent un forum de communauté publique²⁴³⁶, un jeu institutionnel distinct des Conseils européens qui ont adopté les initiatives de la Commission. Comme nous l'avons démontré dans le chapitre 5, celles-ci mettant en scène principalement des acteurs dotés d'une importante expertise technique et se révélant être « pragmatiques »²⁴³⁷. À cet égard, les représentants nationaux sont plus éloignés des enjeux électoraux et des débats relatifs à la construction européenne et s'intéressent surtout au fonctionnement concret de l'agence à partir de leur perception de ses *outputs*. Ces caractéristiques socio-professionnelles nous amènent à postuler des résistances aux ambitions supranationales de la Commission. De surcroît, les discussions sur le règlement Europol ont impliqué les euro-députés jusque-là exclus du processus décisionnel. Le positionnement de ces acteurs nous paraît plus difficile à identifier en raison des tensions internes à l'hémicycle européen quant au rap-

²⁴³⁵ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité » de la DG Home, juin 2017.

²⁴³⁶ B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit. ; È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

²⁴³⁷ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

prochement avec le Conseil JAI et à leur soutien conditionné à l'expansion opérationnelle d'Europol, mis en exergue dans le chapitre 5. Ainsi, si nous considérons que les négociations du règlement Europol ont pu représenter pour toutes les parties prenantes au processus décisionnel « une opportunité d'inscrire les choses dans le marbre »²⁴³⁸, il nous semble que les acteurs ont adopté des visions différentes de ce qui devait être gravé. De ce fait, nous supposons que la légitimation des initiatives de la Commission européenne par rapport aux crises de la sécurité intérieure a rencontré des résistances et a mené à une institutionnalisation partielle d'Europol (§1). La présence d'entraves nous semble encore plus probable concernant les amendements de l'autonomie opérationnelle d'Europol proposés par la DG Home qui ne peuvent plus s'appuyer sur le registre de la crise (§2).

B.2. §1. Une mutation encadrée de l'autonomie opérationnelle formelle

Nous avons mis en lumière *supra* la volonté, bien que différenciée, des professionnels de la politique nationaux et européens de renforcer l'autonomie opérationnelle de l'agence dans le contexte de crise. Ce dernier semble avoir grandement accéléré les discussions sur le règlement Europol. Selon une personne travaillant au secrétariat général du Conseil, ces événements exogènes auraient suscité un sentiment d'urgence à trouver un accord au sein du triangle institutionnel et à dépasser les divergences existantes :

*Les négociations ont beaucoup évolué, elles prennent en compte les événements, par exemple les fusillades à Paris. Après la fusillade à Paris et « Charlie Hebdo », il est devenu très évident qu'[Europol] avait besoin de ces outils. Quand vous négociez un texte, c'est un processus vivant, vous ne pouvez pas juste prendre en compte votre texte, vous devez regarder autour de vous, spécialement quand il s'agit de police. Vous devez regarder autour de vous et voir comment vous pouvez adapter à ce qu'il se passe*²⁴³⁹.

Cette temporalité peut par conséquent être mobilisée comme une ressource par la DG Home qui vise à consolider l'autonomie opérationnelle d'Europol. Cinq propositions nous semblent s'inscrire dans ce cadre. Cependant, elles n'ont pas toutes rencontré le même succès : les trois premières que nous allons évoquer ont été acceptées par le Parlement européen et le Conseil JAI, mais pas les deux dernières. Cette différence est liée au fait que les trois premières ont en réalité déjà été négociées dans d'autres arènes et/ou ne font qu'intensifier des dynamiques

²⁴³⁸ Entretien avec deux membres du SCACEI de la DCPJ, novembre 2015.

²⁴³⁹ Entretien avec une administratrice politique du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

existantes concernant l'autonomie opérationnelle d'Europol. En revanche, le rejet des deux dernières peut être imputé à la rupture qu'elles impliqueraient par rapport à la trajectoire institutionnelle d'Europol. À cet égard, elles se révèlent non conformes à la vision de l'identité de l'agence du Parlement européen et surtout du Conseil JAI.

Parmi les trois idées de la Commission acceptées par le Conseil et le Parlement européen, nous notons premièrement la modification du mandat de l'agence. La proposition de règlement fait apparaître dans l'annexe 1 une nouvelle forme de criminalité : les « génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre ». Ce changement a déjà été proposé par le Conseil et est l'une des recommandations de la stratégie du réseau Génocide de novembre 2014 en écho à l'intensification des flux migratoires à destination de l'Europe²⁴⁴⁰ :

Dans les entretiens réalisés par les autorités quand ils demandent l'asile certains des migrants livrent des témoignages à propos des crimes de guerre desquels ils ont été témoins et c'est collecté parce que pour le moment nous n'avons pas une juridiction pour les crimes de guerre en Syrie et en Irak [...] Je pense que pour le public cela serait un très, très bon signal que l'UE représenté à ce moment par Europol soutienne la justice pour que ces gens puissent trouver une forme de paix²⁴⁴¹.

Cette transformation du mandat d'Europol, et de celui d'Eurojust en parallèle, reflète donc une nouvelle priorité politique. Elle demeure pour autant étonnante dans la mesure où il s'agit de crimes qui ne sont pas commis sur le territoire d'un État membre, mais sur un territoire extra-communautaire, sans même qu'une juridiction nationale puisse véritablement les traiter.

Deuxièmement, la Commission a également réussi sans difficultés à faire reconnaître et à formaliser l'existence des centres d'expertise d'Europol dans le règlement de 2016. L'article 4, paragraphe 1, considérant l justifie leur existence « pour lutter contre certaines formes de criminalité relevant des objectifs d'Europol ». L'insertion de ces centres dans l'article relatif aux missions d'Europol est particulièrement révélatrice de la valorisation du travail d'expertise de l'agence. À cet égard, la création de ces centres dépasse la simple question de réorganisation interne d'Europol et maximise ses capacités d'action dans un domaine particulier. Ainsi, d'autres centres similaires pourraient être créés à l'avenir au sein de l'agence sur des formes

²⁴⁴⁰ Ce réseau, abrité à Eurojust, a été créé en 2002 dans la dynamique post-11 septembre 2001 et est composé de procureurs, d'inspecteurs de police et d'autres experts de tous les États membres. En 2014, il publie la « Stratégie du Réseau génocide de l'UE pour lutter contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre au sein de l'Union européenne et de ses États membres » disponible sur <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/Genocide-Network/Documents/Strategy-Genocide-Network-2014-11-FR.pdf>

²⁴⁴¹ Entretien avec un officier de liaison allemand d'Europol, novembre 2016.

distinctes de criminalité et seraient à même de renforcer les ressources et les capacités d'action opérationnelles d'Europol, comme observé dans le cas de l'EC3, de l'ECTC et de l'EMSC.

Troisièmement, afin que ces centres soient en capacité de remplir leurs missions, le nouveau règlement permet le traitement par le personnel de l'agence de données à caractère personnel issues de parties privées originaires d'un plus grand nombre de sources par rapport à la décision de 2009. En outre, les membres d'Europol peuvent également transmettre des données à ces parties privées, bien que ce soit de manière très encadrée et limitée à des situations exceptionnelles. Cette idée s'inscrit dans une instrumentation nodale²⁴⁴² et semble avoir été surtout soumise par les leaders de l'agence à la DG Home au nom d'impératifs opérationnels pressants dans un contexte de succession de crises. Cette justification a de ce fait été acceptée par les délégations nationales car n'entrant pas en contradiction avec leur vision du rôle d'assistance d'Europol selon un conseiller JAI : « Tous les États membres n'ont pas la capacité comme la France de développer des relations avec les fournisseurs de service, d'être des interlocuteurs de poids donc des fois ils peuvent trouver à ce qu'Europol fasse une partie du travail là-dessus »²⁴⁴³. La légitimité de cette extension des informations collectées et traitées par l'agence a été confirmée par un policier français :

*Je n'ai jamais senti que c'était pour prendre l'ascendant sur les États membres, mais plutôt pour débloquer des contraintes juridiques liées au cadre actuel ou à la proposition de texte telle qu'elle était qui les aurait empêchés de faire un certain nombre de choses. La facilité de recevoir des données du privé et les traiter était très directement liée au travail qu'ils avaient besoin de faire avec les opérateurs sur les signalements de sites Internet. Il a fallu qu'ils expliquent ça et qu'ils expliquent leur besoin de travail sur les signalements Internet pour convaincre car c'était quelque chose de nouveau, qui était un vrai besoin mais il fallait trouver la manière de le rédiger qui ne pouvait pas être liée spécifiquement à ce besoin spécial du cyber mais qui devait le couvrir tout en n'ouvrant pas la porte à n'importe quoi non plus dans d'autres domaines. C'étaient des besoins très, très spécifiques*²⁴⁴⁴.

Toutefois, Europol ne peut pas traiter de données à caractère personnel reçues directement des parties privées. Celles-ci doivent passer par les UNE, et le personnel de l'agence ne peut pas entrer en contact avec le monde privé. Ces limites constituent deux points sur lesquels les eurodéputés ont fait preuve d'insistance au nom de la protection des données.

²⁴⁴² C. C. Hood, *The Tools of Government*, op. cit. ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, op. cit.

²⁴⁴³ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

²⁴⁴⁴ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

En revanche, deux propositions de la DG Home ont été rejetées par le Parlement européen et le Conseil JAI. Ces idées ont été ressenties comme entraînant une modification majeure de l'identité d'Europol, malgré la temporalité de crise. Il s'agit d'une part de la formulation ambiguë des dispositions du projet de règlement concernant les pouvoirs exécutifs d'Europol. L'absence de pouvoirs coercitifs de l'agence n'était mentionnée dans ce texte de la Commission que dans l'article 5 spécifique aux ECE et non de manière générale, en écho potentiel aux évolutions à l'œuvre en matière migratoire. D'autre part, la DG Home avait pour projet de créer une forme d'obligation des services de police à envoyer des informations à Europol afin d'intensifier les échanges d'information et de « briser [la] mentalité »²⁴⁴⁵ des policiers. Cette interprétation prenait également sens dans le contexte de crise où la DG Home a insisté à plusieurs reprises sur la nécessaire utilisation de l'agence par les forces des États membres.

Or, le Parlement européen s'est opposé clairement à la première proposition et a demandé à ce que cette limite d'Europol soit extraite du cas des ECE pour s'appliquer à l'ensemble des activités d'Europol, en conformité avec l'article 88 du TFUE. En effet, les événements récents ont déjà mené au renforcement des capacités d'action opérationnelles d'Europol dans la lutte contre la facilitation de l'immigration irrégulière et aux demandes de création d'un FBI européen à partir de l'agence. Dès lors, les eurodéputés, soutenus par une partie des délégations nationales, ont craint que ce flou dans la base légale de l'agence puisse constituer une faille et favoriser une évolution future d'Europol disposant de pouvoirs exécutifs. Nonobstant, cette limitation ne doit pas être conçue comme une opposition au renforcement des capacités d'action puisque, hormis le groupe politique « Europe de la liberté et de la démocratie directe » eurosceptique, aucun autre groupe politique n'a remis en cause la nécessité opérationnelle d'Europol. Ce soutien est en particulier visible de la part de l'aile droite de l'hémicycle – le PPE dont le rapporteur est issu²⁴⁴⁶, l'ALDE, les Conservateurs et Réformistes européens²⁴⁴⁷ conformément à nos résultats préalables.

²⁴⁴⁵ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

²⁴⁴⁶ Un élément révélateur de ce soutien important du PPE à Europol est l'octroi à l'agence d'un prix du mérite pour son « exceptionnel travail d'aide à la protection des intérêts sécuritaires européens » (rapport annuel consolidé d'activités pour l'année 2017, p. 48).

²⁴⁴⁷ 6745/1/14 REV 1, p. 3-5. D'ailleurs, la nécessité d'accroître les échanges d'information entre Europol et les États membres fait également partie des orientations principales du comité LIBE (SWD (2013) 98 final, annexe 2).

La position dominante « plutôt conservatrice »²⁴⁴⁸ du Conseil JAI a conduit à un rejet des deux idées de la Commission européenne, pensées comme allant à l'encontre des perceptions dominantes de l'identité d'Europol. En témoigne l'orientation générale du Conseil des 5 et 6 juin 2014²⁴⁴⁹, adoptée après 15 réunions. Ce texte reflète l'accord obtenu entre les délégations au niveau de LEWP²⁴⁵⁰, le groupe de travail du Conseil JAI en charge des négociations dès le 20 juin 2013. Selon un policier français ayant représenté son État au LEWP, ce dernier a été composé durant les négociations du règlement Europol d'une « large majorité de gens qui connaissent l'agence et qui étaient issus des services de police »²⁴⁵¹. Cette connaissance spécifique implique que la plupart des représentants nationaux provenait des services dédiés à la coopération policière et a favorisé la stabilité du groupe tout au long des discussions²⁴⁵². Cette composition a été pensée par un policier français comme facilitant si ce n'est « une unanimité totale [au moins] très souvent une très forte majorité »²⁴⁵³ au fil du processus décisionnel et la domination d'un cadre cognitif commun. Ainsi, une administratrice politique du secrétariat général du Conseil a noté une convergence de ces acteurs nationaux vers l'idée de « renforcer Europol »²⁴⁵⁴. Cette représentation sociale a été confirmée par un policier français selon lequel tous les représentants nationaux se sont accordés sur le fait qu'« Europol fonctionnait bien,

²⁴⁴⁸ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁴⁴⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI (première lecture) - Orientation générale du Conseil, document 10033/14, 28 mai 2014.

²⁴⁵⁰ Un représentant français lors de ces débats nous a expliqué que les conseillers JAI, le Coreper et les ministres « ont vu sans le changer » le texte sur lequel se sont mis les délégués du LEWP (entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016).

²⁴⁵¹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁴⁵² Sur ce point, un représentant français nous a expliqué que « progressivement, se crée une dynamique de groupe qui est productive, on ne reste pas seulement les représentants de nos États mais on finit par se connaître, par savoir comment les gens vont réagir [...] Ces groupes créent de l'intelligence collective, parfois vous avez des délégations butées sur des positions qui bloquent mais c'est assez rare et ce qui se passe plutôt c'est qu'il y a une délégation qui finit par proposer quelque chose d'intelligent qui satisfait les différentes positions et qui permet d'avancer [...] Et c'est plutôt cette intelligence qui l'emporte plutôt que des alliances politiques ou de grands États [...] Une fois que vous avez quelque chose d'intelligent, les affinités donnent le coup de pouce qui fait que vous allez lever le doigt pour le dire. Cela reste à la marge, on n'a pas emporté des trucs essentiels juste parce qu'on avait des copains autour de la table [...] On apprend, on s'adapte en permanence et on apprend progressivement comment prendre la parole et arriver à nos fins [...] D'ailleurs les pauses organisées permettent de développer ces relations » (entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016).

²⁴⁵³ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016. Les principaux sujets de divergence entre les délégations nationales identifiés par les acteurs interrogés dans le cadre de cette thèse sont liés aux organisations nationales propres, notamment concernant la définition des « autorités compétentes » dans le règlement Europol (entretien avec le directeur de la section JAI du Secrétariat général du Conseil de l'UE et une administratrice politique du Secrétariat général, juin 2017), ou ont renvoyé à des « points de détail, comme la liste des infractions où il n'y avait pas une alternative mais plutôt des propositions disparates » (entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016).

²⁴⁵⁴ Entretien avec une administratrice politique du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

rendait des services utiles et qu'il devait continuer à le faire »²⁴⁵⁵. Pour autant, ce même acteur a mis en exergue une limitation commune fixée à Europol par les représentants au sein du LEWP qui est que l'autonomie opérationnelle est distincte de l'indépendance²⁴⁵⁶, conformément à nos observations des chapitres 4 et 5 :

*Les États étaient dans la grande majorité très vigilants et très réticents non pas tant sur la capacité de soutien de l'agence car c'est ce qu'on attendait, mais sur le risque que l'agence se mette en surplomb par rapport aux États et que l'on renverse l'équilibre des choses et que ce ne soit plus l'agence qui soit au service des États membres mais les États membres contraints de donner des choses à l'agence. À chaque fois qu'on sentait ce renversement, nous et beaucoup d'États membres contestions et voulions rétablir la position de l'agence comme un outil au service des enquêtes [...] La Commission voulait se saisir de l'opportunité d'un nouveau texte pour faire avancer ses pions dans l'agence et faire en sorte qu'Europol ait des prérogatives supérieures par rapport aux États et les États voulaient qu'Europol continue à faire ce qu'il faisait et ce dont ils étaient contents*²⁴⁵⁷.

Cette restriction aux évolutions opérationnelles d'Europol se comprend à la lumière du statut spécifique des négociateurs du LEWP selon des membres du secrétariat général du Conseil : « Les personnes qui négocient dans le groupe de travail sont celles auxquelles le futur règlement s'applique et qui vont l'appliquer [...] Ils ont donc une relation différente avec ce dossier, et c'est ce qui rend les négociations souvent longues et fastidieuses parce qu'en étant dans une telle position les négociateurs essaieront de maximiser leur propre zone de confort »²⁴⁵⁸. Même si de légères variations entre les délégations nationales ont pu être perceptibles, elles ont été dans leur ensemble absorbées par la dynamique institutionnelle générale de quête d'un consensus au sein du Conseil JAI²⁴⁵⁹, soutenue par le rôle du secrétariat général du Conseil : « Nous étions là avec notre savoir institutionnel du tout début à la toute fin du processus [...] Aux dernières étapes du processus, nous avons conseillé la présidence sur le fait que tel texte de compromis n'irait pas car nous savons qu'il y a un an et demi il y a eu de très fortes oppositions des États membres disant que c'était la ligne rouge [...] et que si vous allez trop loin, ils pourraient revenir à leur position initiale »²⁴⁶⁰. Ces éléments expliquent dès lors que,

²⁴⁵⁵ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁴⁵⁶ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 30 ; S. Van Thiel, « Comparing Agencies across Countries » art. cit. ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », art. cit., p. 4.

²⁴⁵⁷ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁴⁵⁸ Entretien avec le directeur de la section JAI du secrétariat général du Conseil de l'UE et une administratrice politique du secrétariat général, juin 2017.

²⁴⁵⁹ C. Roos, « The Council and European Council in EU Justice and Home Affairs Politics », art. cit. ; J. Lewis, « The Janus Face of Brussels », art. cit.

²⁴⁶⁰ Entretien avec le directeur de la section JAI du secrétariat général du Conseil de l'UE et une administratrice politique du secrétariat général, juin 2017.

face aux velléités supranationales de la DG Home, y compris du point de vue opérationnel, un policier français ait ressenti que « le ton général des réunions c'était les États membres contre la Commission »²⁴⁶¹. Les premiers n'ont été prêts à accepter des transformations de l'autonomie opérationnelle d'Europol que tant qu'il demeurerait dans son rôle de soutien des services nationaux.

Or, les deux propositions de la DG Home sont appréhendées par ces acteurs comme favorisant l'indépendance d'Europol par rapport aux États membres. D'une part, selon un membre du secrétariat général du Conseil, la possibilité de pouvoirs exécutifs d'Europol a été interprétée par les représentants nationaux comme le franchissement d'une « ligne rouge qui est d'arriver là où on en est avec coopération, coordination, analyse, échange d'information mais aucun pouvoir exécutif, aucun pouvoir direct opérationnel dans les États »²⁴⁶². Une telle expansion opérationnelle de l'agence est donc inacceptable pour la grande majorité des délégations nationales en charge de négocier le règlement : « On veut qu'Europol reste dans des fonctions d'appui même si on les optimise, de coordination mais on veut que les États conservent leurs prérogatives, qu'il puisse y avoir un échange accru pas de problème mais on ne veut pas glisser vers une organisation supranationale »²⁴⁶³. Seuls de légers amendements du travail opérationnel d'Europol ont donc été acceptés par le Parlement européen et le Conseil JAI²⁴⁶⁴.

De plus, la potentielle obligation pesant sur les services de police a été rejetée par le LEWP à partir de représentations similaires quant à l'indépendance d'Europol :

La décision-cadre suédoise fait obligation pour les États de communiquer à Europol de manière claire toute information pertinente qui relève de son mandat dès lors qu'il y a des échanges entre deux États-membres [...] La Commission l'avait reprise dans le règlement et considérait que cette obligation existait déjà et que le

²⁴⁶¹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁴⁶² Entretien avec un membre du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

²⁴⁶³ Entretien avec deux membres du secteur « Sécurité de l'espace européen » du secrétariat général aux affaires européennes, octobre 2015.

²⁴⁶⁴ Premièrement, l'article 6 relatif aux demandes par Europol visant à ouvrir une enquête pénale supprime l'idée que les États membres doivent donner à de telles requêtes « toute l'attention voulue » et leur impose un délai d'un mois pour justifier leur décision de ne pas mettre en œuvre la demande d'Europol. Dans ce sens, les requêtes d'Europol, bien que toujours non contraignantes pour les services nationaux, semblent être renforcées (Gless et T. Wahl, « A Comparison of the Evolution and Pace of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters: A Race Between Europol and Eurojust? » dans C. Brière et A. Weyembergh (eds.), *The Needed Balances in EU Criminal Law: Past, Present and Future*, Oxford ; Portland, Hart Publishing (collection « Hart Studies in European Criminal Law »), 2018, p. 343-344). Deuxièmement, l'article 5 introduit une formulation floue de la capacité de l'agence à « coordonner, organiser et réaliser des enquêtes et des actions opérationnelles pour soutenir et renforcer les actions des autorités compétentes des États membres », reprenant l'article 88 du TFUE. De la sorte, l'article 4 dans son considérant relatif aux ECE est révisé et donne à Europol la possibilité de financer des ECE, ce qui ne revenait qu'à Eurojust jusque-là.

texte devait le clarifier, mais certains États membres n'ayant pas transposé l'initiative suédoise n'ont pas suivi et ils ont dit on va se contenter de reprendre le malentendu déjà existant [...] car la pertinence c'est nous qui l'apprécions [...] Tout ce débat sur l'obligation allait clairement dans le renforcement de l'exigence d'Europol vis-à-vis des États membres et c'est quelque chose qu'on a essayé de bloquer car ça allait dans le sens d'une prééminence de l'agence qui aurait pu se prévaloir d'une obligation [...] Finalement, on a repris la disposition de la décision donc le débat n'est pas vraiment tranché car eux continuent à considérer l'obligation et nous que finalement on a une certaine latitude²⁴⁶⁵.

B.2. §2. Des visions encore distinctes de l'identité d'Europol

Toutes les propositions de la DG Home relatives à l'autonomie opérationnelle formelle d'Europol ne sont pas liées et justifiées par le contexte de la crise. Pour autant, la DG Home a cherché à les légitimer au nom des enjeux sécuritaires rappelés par la mobilisation des rapports produits par Europol et au nom du sentiment d'insécurité croissant des citoyens européens²⁴⁶⁶. Ces arguments ont été complétés par des registres de légitimation légaux, notamment la nécessaire application des modifications apportées par le TFUE. L'appui de la DG Home sur ce texte est perceptible à travers deux amendements de l'autonomie opérationnelle de l'agence, peu discutables par le Parlement européen et le Conseil puisqu'il s'agit de la mise en œuvre d'un traité européen.

D'une part, les modalités de conclusion d'accords entre Europol et des tiers ont été rendues conformes au traité de Lisbonne. L'agence ne peut plus nouer de nouvelles relations spécifiques individuelles avec des organisations et États tiers²⁴⁶⁷. La décision d'ouvrir des négociations avec un tiers ne revient donc plus pleinement au Conseil²⁴⁶⁸, ce qui a été considéré par les policiers nationaux comme une forme de « perte »²⁴⁶⁹ au profit de la Commission. Les conséquences sur l'autonomie opérationnelle d'Europol semblent à cet égard plutôt négatives. Une

²⁴⁶⁵ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁴⁶⁶ COM (2013) 173 final, p. 2-4.

²⁴⁶⁷ Outre certaines exceptions, l'article 25 du règlement prévoit qu'Europol ne peut transférer des données à caractère personnel à des États tiers et organisations internationales que s'ils bénéficient d'une décision d'adéquation de la Commission ; d'un accord international conclu avec l'Union offrant des garanties suffisantes en matière de protection de la vie privée et des libertés et des droits fondamentaux des personnes ; ou d'un accord de coopération avec Europol conclu avant l'entrée en vigueur du règlement qui doit être évalué par la Commission d'ici 2021.

²⁴⁶⁸ Cependant, le Conseil, sur proposition du conseil d'administration, peut toujours soumettre à celle-ci l'idée d'une décision d'adéquation ou l'ouverture de négociations d'un accord avec une organisation internationale ou un État tiers, selon l'article 11 paragraphe 2.

²⁴⁶⁹ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

telle évolution pourrait remettre en cause la capacité de mise en réseau de l'agence et sa possibilité d'apporter des informations extérieures additionnelles aux policiers nationaux.

D'autre part, les objectifs d'Europol sont révisés par le règlement puisque sont intégrées à son champ de compétences les « formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union »²⁴⁷⁰. Cela signifie donc que le mandat de l'agence dépasse les crimes touchant uniquement les États pour intégrer les intérêts de l'UE. Cette mutation est justifiée par la Commission par la nature de compétence partagée de la coopération policière et le statut d'« agence de police de l'UE » d'Europol²⁴⁷¹. Correspondant à une orientation de longue date de la Commission²⁴⁷², cette transformation est néanmoins encadrée. La seule forme de criminalité mentionnée dans l'annexe du règlement en lien avec une politique de l'UE est les « infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ». Celle-ci est l'objet d'une préoccupation croissante des institutions européennes et des États membres et occupe ainsi une place centrale dans le traité de Lisbonne, en particulier dans un contexte de marasme économique et financier²⁴⁷³. À cet égard, ce traité considère la nécessité d'une coopération judiciaire en matière pénale²⁴⁷⁴ pour combattre cette forme de criminalité décrite comme complexe et transfrontalière par nature²⁴⁷⁵. Le règlement Eurojust intègre ce changement, dès lors justifié pour Europol au nom de la nécessaire complémentarité et cohérence entre la coopération judiciaire et policière.

Par conséquent, les objectifs de l'agence sont véritablement élargis en 2016 et peuvent inaugurer une source d'autonomisation plus marquée par rapport aux États membres. En effet,

²⁴⁷⁰ Le nouvel article 3 dispose que « Europol appuie et renforce l'action des autorités compétentes des États membres et leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que dans la lutte contre ceux-ci, énumérés à l'annexe I ».

²⁴⁷¹ COM (2013) 173 final, p. 13.

²⁴⁷² D'ailleurs, la Commission a rappelé à ce titre les objectifs fixés par la stratégie de sécurité intérieure adoptée par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 et les priorités identifiées par la Commission pour les atteindre dont la transformation d'Europol en agence au service de l'UE.

²⁴⁷³ K. Ligeti (ed.), *Toward a Prosecutor for the European Union: A Comparative Analysis. Volume 1*, Oxford, Hart, 2013 ; L. H. Erkelens et al. (eds.), *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, La Haye, Asser, 2015.

²⁴⁷⁴ C'est également le cas du parquet européen qui n'est compétent qu'en matière de protection des intérêts financiers de l'UE, témoignant donc de la priorité accordée à cet enjeu qui constitue le plus grand dénominateur commun sur lequel ont pu s'accorder les États membres participant.

²⁴⁷⁵ Cette perception est visible au travers de l'idée « de la mobilité des auteurs d'infractions et des bénéfices découlant des activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, ainsi que de la complexité des enquêtes transfrontières que cela implique » (directive 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, JO L 198 du 28 juillet 2017, p. 29-41, considérant 20).

à l'instar de la lutte contre le faux-monnayage de l'euro, celle contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE pourrait constituer une « niche d'action »²⁴⁷⁶ pour Europol. Les intérêts bureaucratiques des services compétents des États membres restent grandement conditionnés à un niveau national et moins européen. Il demeure donc plus valorisant pour les policiers nationaux de résoudre des enquêtes liées à des enjeux domestiques que strictement européens²⁴⁷⁷. En outre, Europol est particulièrement à même de lutter contre ces infractions, grandement virtuelles, grâce à son expertise concentrée au sein de l'EC3 et à ses équipements technologiques. À ce titre, Europol serait donc en capacité de revendiquer une juridiction²⁴⁷⁸ placée au cœur de son identité organisationnelle pouvant renforcer sa légitimité opérationnelle. Nous pouvons supposer que si les États sont convaincus par les dispositifs et résultats obtenus dans la lutte contre la fraude au budget communautaire, l'agence pourrait être compétente pour d'autres formes de criminalité et d'infraction portant atteinte à une politique de l'UE. De manière encore plus poussée, certains acteurs ont perçu cette extension comme le potentiel point de départ du développement d'une justice pénale et d'une police communautaires sur un plus long terme, comme nous le détaillons par la suite.

Nous observons donc deux évolutions ayant des conséquences distinctes sur l'autonomie d'Europol mais peu remises en question par le Parlement européen et le Conseil dans la mesure où d'autres arènes décisionnelles les avaient déjà adoptées. Pour autant, la spécificité du jeu institutionnel des débats sur le règlement Europol a mené au rejet de certaines propositions de la Commission qui s'appuyaient sur la législation secondaire existante.

C'est en particulier le cas de la fusion entre Europol et le CEPOL insérée dans le projet de règlement de la Commission²⁴⁷⁹. Cette dernière la justifie par l'approche commune concernant les agences décentralisées de l'UE de juillet 2012²⁴⁸⁰. Ce texte prévoit que des fusions puissent être réalisées entre des agences si elles permettent des économies et/ou une plus grande efficacité. La DG Home a mobilisé ces deux registres en démontrant d'une part que « le CEPOL est très petit, 40 personnes ou quelque chose comme ça, et ils ont le même fardeau qu'une

²⁴⁷⁶ E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit., p. 42.

²⁴⁷⁷ *Ibid.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 297.

²⁴⁷⁸ A. D. Abbott, *The System of Professions*, op. cit.

²⁴⁷⁹ Cette déclaration prévoit qu'« une fusion devrait être envisagée lorsque les missions des agences se recoupent, que des synergies sont possibles entre elles ou que leur efficacité serait accrue dans une plus grande structure ».

²⁴⁸⁰ Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées, [http:// europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_fr.pdf](http://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_fr.pdf)

agence de 400 personnes, les ressources humaines, les mêmes règles etc. »²⁴⁸¹. D'autre part, elle a mis en avant les gains potentiels d'efficience et de la cohérence renforcée que permettrait l'exercice par une même agence d'activités de formation des policiers et de réponse à leurs besoins opérationnels²⁴⁸².

Nonobstant, cette ressource s'est révélée insuffisante puisque la proposition a été rejetée par les eurodéputés. Ces derniers ont remis en question les deux arguments, à la fois économiques et organisationnels, en montrant que les deux agences avaient des tâches bien distinctes et complémentaires et coopéraient déjà activement²⁴⁸³. De même, le Conseil s'est engagé dans un « bras de fer » avec la Commission²⁴⁸⁴ sur ce que les représentants nationaux ont décrit comme un « gros sujet »²⁴⁸⁵. Plusieurs contre-arguments ont été invoqués par ces acteurs domestiques, notamment les champs d'action différents d'Europol et du CEPOL et le fait que la concentration d'un trop grand nombre de tâches au sein d'Europol pourrait nuire à son travail opérationnel et de formation : « Le CEPOL s'intéresse à tout le spectre de l'activité policière et donc ce n'était pas la même dimension avec un problème de culture [...] Tous les États membres voulaient garder une structure CEPOL car ils craignaient que la fusion fasse disparaître les enjeux de formation du fait des budgets puisque la formation n'est jamais prioritaire au sein d'une structure par rapport à l'opérationnel »²⁴⁸⁶.

Force est de constater également que les leaders d'Europol se sont opposés à cette modification, craignant le poids que pourraient représenter ces nouvelles missions de formation pour l'agence : « [le directeur] a dit clairement qu'il ne voulait pas, car quand on avait créé l'EC3, on lui avait promis tant de millions d'euros, puis ça a diminué, puis on lui a dit de faire à budget constant et que là ce serait la même chose avec le CEPOL »²⁴⁸⁷. Cet entretien confirme d'une part que les leaders d'Europol ont également noué des relations avec les délégations nationales

²⁴⁸¹ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeurat D « Sécurité », juin 2017.

²⁴⁸² COM (2013) 173 final, p. 4.

²⁴⁸³ Communiqué de presse du Parlement européen « Civil Liberties MEPs discuss CEPOL and Europol Merger » du 7 mai 2013, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20130506IPR08017/civil-liberties-meps-discuss-cepola-and-europol-merger> ; rapport fait par Agustín Díaz de Mera García Consuegra sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI (COM(2013)0173-C7-0094/2013-2013/0091(COD)), Commission LIBE, A7-0096/2014, 7 février 2014, p. 6.

²⁴⁸⁴ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

²⁴⁸⁵ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁴⁸⁶ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

²⁴⁸⁷ *Ibid.*

dont ils partagent certaines représentations : « L'agence avait certes des choses qu'elle voulait pousser mais pas forcément dans le sens de la Commission. Ça lui est arrivé alors de contacter les États membres en demandant de soutenir ou de s'opposer à une position particulière car ça ne les arrangeait pas »²⁴⁸⁸. D'autre part, conformément à la littérature existante, l'autonomie d'une agence doit être distinguée de l'expansion illimitée de ses moyens et de ses capacités d'action si cette dernière implique une restriction de sa marge de manœuvre réelle²⁴⁸⁹.

Ces luttes révèlent des visions distinctes de l'identité d'Europol. Selon les eurodéputés et les délégations nationales, l'agence ne doit être ni une organisation supranationale dotée de pouvoirs exécutifs, ni un centre de formation. En revanche, une plus grande convergence des parties prenantes au processus décisionnel est visible concernant le rôle de plateforme des échanges d'information et d'analyse opérationnelle d'Europol. Cette perception de la nature d'Europol est en effet à l'origine de sa création et a été encore accentuée dans le programme pluriannuel de Stockholm pour les années 2010-2014²⁴⁹⁰, comme l'a rappelé la DG Home²⁴⁹¹. Pour autant, des divergences ont persisté sur les modalités et la mise en œuvre de cette facette de l'identité d'Europol en raison des importants pouvoirs dont peut disposer une agence par la collecte et le traitement d'informations²⁴⁹².

À ce titre, premièrement, la Commission s'est appuyée sur l'étude d'impact de la mise en œuvre de la décision Europol qui, outre l'absence d'obligation, identifie un certain nombre d'obstacles culturels et sociologiques, organisationnels aux échanges d'informations à destination d'Europol. Pour y remédier, les membres de la DG Home ont proposé une transformation des organisations nationales. Leur objectif est de simplifier l'utilisation d'Europol et de favoriser les échanges d'information dans la continuité de son idée proposée lors des négociations de la décision de 2009. La Commission a ainsi cherché à étendre les contacts directs entre Europol et les services nationaux, en réduisant le rôle d'intermédiaire des UNE qui resteraient toutefois informées de ces échanges : « Si vous mettez tout sur un organe, cela peut devenir lourd, donc nous voulions détendre un peu la structure [...] La Commission voulait augmenter l'efficacité et la vitesse de communication car si vous tout envoyer à la capitale et ensuite quelqu'un doit

²⁴⁸⁸ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁴⁸⁹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 30.

²⁴⁹⁰ Celui-ci stipule qu'Europol doit devenir « le centre névralgique de l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et joue[r] le rôle de prestataire de services et de plate-forme pour les services répressifs » et que soit créée une culture policière européenne

²⁴⁹¹ COM (2013) 173 final, p. 2.

²⁴⁹² G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit. ; G. Majone, « The New European Agencies », art. cit.

avoir accès, cela peut d'une certaine façon ralentir le processus »²⁴⁹³. Néanmoins, les eurodéputés comme les représentants des États membres ont souhaité conserver le rôle d'intermédiaire des UNE en tant que « garante[s] et protectrice[s] des intérêts nationaux au sein de l'agence »²⁴⁹⁴ en charge de la centralisation et de la coordination des flux d'information :

*Cela démultiplierait sans doute les échanges, mais il faudrait voir leur qualité car les services ne sont pas forcément très affûtés en anglais ni sur la manière dont fonctionne la coopération internationale. Cela priverait pour un État centralisé comme le nôtre d'une possibilité de contrôle sur la nature des informations échangées, des opérations prévues [...] Donc, c'était « no way », ne serait-ce que pour une raison simple qui est que les UNE et les BCN sont des services qui doivent correctement aiguiller les demandes et les réponses vers les services compétents. Les gens d'Europol ne peuvent pas connaître, du moins immédiatement, les détails des organisations nationales de police, des rivalités, des champs de compétence étroits et parfois très proches des 28 États [...] Et en ne choisissant qu'un service les gens d'Europol favorisent des conflits même sans le vouloir*²⁴⁹⁵.

Deuxièmement, la Commission européenne a proposé de mettre en place un contrôle du travail et de l'organisation des UNE pour s'assurer de l'alimentation suffisante des services nationaux en données. Une nouvelle fois, les représentants nationaux se sont opposés à ce projet par crainte de l'imposition d'un modèle unique d'organisation et de fonctionnement, en invoquant les différences constitutionnelles et administratives des États membres : « On n'était pas trop chaud pour ça car on ne voulait pas que ça se transforme en une espère d'obligation pour nous de nous organiser de telle ou telle manière [...] [Les États] ne voulaient pas qu'Europol ou la Commission viennent évaluer nos UNE »²⁴⁹⁶. Par conséquent, cette idée d'évaluation, couplée avec le premier point d'accès direct d'Europol aux services nationaux, a été ressentie par certains représentants des États membres comme une ambition de la part de la Commission de transformer sur le long terme les UNE en « antennes nationales de l'agence »²⁴⁹⁷. L'article 7 du règlement maintient donc la possibilité exceptionnelle de contacts directs entre Europol et les services domestiques en conservant le rôle central des UNE. Il ne fait aucunement mention d'une évaluation des UNE, mais concède la mise en place d'un rapport annuel sur les informations fournies par chaque État membre.

²⁴⁹³ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

²⁴⁹⁴ A7-0096/2014, p. 132.

²⁴⁹⁵ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁴⁹⁶ *Ibid.*

²⁴⁹⁷ *Ibid.*

Le rejet de ces deux idées atteste donc que si les eurodéputés et les délégations nationales conçoivent la centralité d'Europol dans les échanges d'information, témoignant à la fois d'une institutionnalisation interne et externe sur ce point, ils s'opposent cependant à toute nature supranationale et contraignante de l'agence. En revanche, les positions du Conseil et du Parlement se sont avérées plus éloignées concernant le traitement de l'information par Europol. En mobilisant le programme de Stockholm et l'évaluation RAND, la DG Home a promu un nouveau « paradigme »²⁴⁹⁸ en matière de traitement de l'information : le concept intégré de gestion des données (*Integrated Data Management Concept – IDMC*). Ce changement est lié au constat, notamment dressé par les leaders de l'agence, que son travail en la matière repose sur un système prédéfini et peu flexible. Le personnel doit entrer les informations dans des bases de données distinctes. Le risque est dès lors de créer un phénomène de « silos d'information »²⁴⁹⁹, entravant le rapprochement et la connexion d'informations contenues dans des bases de données séparées selon les membres de la DG Home : « Europol avait des façons de croiser les données et les containers, mais cela prenait du temps et était contraignant, et si vous avez des enquêtes le plus important est de fournir une analyse rapide aux États membres »²⁵⁰⁰. La Commission a proposé la suppression dans le règlement de toute mention aux éléments du système de gestion de l'information par Europol – SIE, AWF etc. – et un travail d'Europol souple guidé par les finalités de l'information²⁵⁰¹ comme nous l'a expliqué un policier :

*L'ensemble du traitement de l'information est pris par ses finalités [...] On décrit des finalités possibles aux données qui seront fournies à Europol, on dit qu'Europol a des systèmes de traitement de l'information, mais sans dire lesquels, on dit que ces systèmes doivent tous respecter un certain nombre de contraintes et exigences [...] en matière de sécurité, de protection des données, de respect de la propriété de l'information [...] Après, quand Europol créera ses systèmes, il devra faire en sorte qu'ils soient conformes à l'ensemble du cadre Ca lui donne plus de flexibilité sur le choix des systèmes, l'éventuelle interconnexion etc.*²⁵⁰²

²⁴⁹⁸ Entretien avec un membre du bureau de protection des données d'Europol, novembre 2016.

²⁴⁹⁹ J. Sheptycki, « High Policing in the Security Control Society », art. cit., p. 73.

²⁵⁰⁰ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

²⁵⁰¹ Selon l'article 19, la finalité des données est déterminée par les fournisseurs des informations qui précisent dans le même temps les éventuelles limitations d'accès et d'utilisation des données. Europol ne peut traiter les données transmises pour d'autres finalités que celles déterminées en obtenant l'autorisation des fournisseurs des données. Les finalités sont précises et les suivantes selon l'article 18 : les recoupements d'information ; les analyses stratégiques ou thématiques ; les analyses opérationnelles (qui impliquent des précisions supplémentaires à apporter par le fournisseur des données sur demande du Parlement européen) ; la facilitation de l'échange entre les États membres, les États tiers et les organisations internationales, les organes de l'Union et Europol, finalité ajoutée par les représentants nationaux.

²⁵⁰² Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

Cette évolution a suscité des craintes initiales des représentants nationaux de la complexité d'un tel système qui impliquerait un choix de la finalité de chaque information. Néanmoins, ces acteurs ont accepté cette révision plus aisément que les eurodéputés. Ces derniers, rejoints par le CEPD²⁵⁰³, ont fait état de leurs préoccupations en termes de protection des données²⁵⁰⁴ face à « quelque chose de nouveau qu'ils évaluaient du point de vue de la vie privée, de la protection des données »²⁵⁰⁵.

Conclusion de la section 1

Les professionnels de la politique peuvent être pensés comme des clients de l'agence et comme les détenteurs de l'autorité politique à même d'initier des transformations de sa base légale. Par ces biais, ils sont en mesure de modeler l'autonomie opérationnelle d'Europol du point de vue réel et formel²⁵⁰⁶. Or, ces deux facettes n'ont pas été mues par les mêmes dynamiques et nous ont permis de tester différentes dimensions de nos hypothèses.

En tant que clients, les chefs d'État et de gouvernement et les ministres de l'Intérieur et de la Justice ont clairement renforcé les capacités d'action et ressources d'Europol face au sentiment d'insécurité exacerbé par la pression migratoire et les attaques terroristes. Conformément à notre troisième hypothèse, les professionnels de la politique nationaux ont cherché à apporter des réponses à ces deux phénomènes sécuritaires. Force est de constater en particulier

²⁵⁰³ Résumé de l'avis du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI, JO C 38 du 08/02/2014, p. 3-7.

²⁵⁰⁴ Ainsi, lors du vote des amendements au projet de la Commission le 24 février 2014, les parlementaires européens ont décidé d'adopter 227 des 236 amendements soumis par le rapporteur (proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI, COM (2013) 173 final – résultat de la première lecture du Parlement européen, 6745/1/14 REV 1, 20 mars 2014). L'étude de ce texte révèle la forte tension entre deux impératifs contradictoires de renforcement des capacités d'action d'Europol et de protection des données qui font partie des principales orientations proposées par les eurodéputés (SWD (2013) 98 final, annexe 2).

²⁵⁰⁵ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

²⁵⁰⁶ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 28 ; J. Tallberg, « Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences? », art. cit. ; M. Thatcher et A. Stone Sweet, « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, op. cit., p. 12 ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », art. cit., p. 12 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 17.

la quête de solutions rapides et innovantes pour démontrer la prise en compte des préoccupations des citoyens européens²⁵⁰⁷. À ce titre, nous avons notamment mis en lumière la superposition d'une nouvelle strate de moyens d'action et de fonctions d'Europol à chaque attaque terroriste en l'espace d'un an. Pourtant, le repli au sein des frontières nationales initié par certains professionnels de la politique démontre l'absence d'évidence au renforcement des dispositifs européens, dont Europol.

Le renforcement de cette agence de l'UE repose notamment sur la croyance forte de certains décideurs politiques en la nécessité opérationnelle d'Europol. La valorisation des *outputs* de ce dernier est au fondement des usages cognitifs de l'Europe²⁵⁰⁸. Cette représentation sociale est irriguée par le travail de cadrage²⁵⁰⁹ des problèmes et solutions par les leaders de l'agence sur ces deux formes de criminalité. Celui-ci n'est pas nouveau, mais s'inscrit dans les activités de policiers européens de longue date et les travaux d'analyse stratégique initiés par les leaders d'Europol depuis les années 1990. Toutefois, nous avons souligné une intensification de ce cadrage, doublé de la proposition de solutions d'action publique aux professionnels de la politique dans une temporalité de forte incertitude, confirmant le rôle essentiel des leaders dans l'autonomisation des agences²⁵¹⁰. Cet entrepreneuriat politique a été soutenu par la Commission, le CTC et certaines délégations nationales en raison de leur attribution d'une réputation substantielle²⁵¹¹ positive à Europol et de leur volonté de rassurer les citoyens européens.

La pression de l'opinion publique a catalysé l'activité des autres professionnels de la politique nationaux qui ne se sont pas opposés à l'expansion du rôle d'Europol. Cette dynamique est particulièrement visible en réponse à la pression migratoire. D'importantes avancées de l'autonomie opérationnelle réelle ont eu lieu et ont suscité des interrogations de la part des policiers nationaux quant à l'ouverture d'une nouvelle phase de l'agence. En revanche, nous

²⁵⁰⁷ A. W. Neal, « Securitization and Risk at the EU Border », art. cit. ; T. Christensen, P. Laegreid et L. H. Rykkja, « After a Terrorist Attack », art. cit. ; J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit. ; J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit. ; T. Christensen et P. Lægreid, « Reputation Management in Times of Crisis », art. cit. ; J. Dravigny, « De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire », Congrès de l'AFSP, Montpellier, 2017.

²⁵⁰⁸ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, op. cit. ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », art. cit.

²⁵⁰⁹ E. Goffman, *Frame Analysis*, op. cit., R. M. Entman, « Framing », art. cit. p. 52 ; É. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, op. cit.

²⁵¹⁰ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit. ; A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », art. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit.

²⁵¹¹ D. Carpenter *Reputation and Power*, op. cit., p. 45-47.

avons démontré que ce processus est bien moins poussé et linéaire en matière de lutte contre le terrorisme, étroitement associé à la souveraineté nationale. La trajectoire institutionnelle d'Europol dans ce domaine est plus incrémentale. Elle doit être saisie dans la continuité des modifications précédentes et chaque nouvelle étape d'autonomisation de l'agence tend à être l'objet de la résistance de certains décideurs politiques. Ces frictions reflètent à ce titre l'association encore partielle du développement de l'échelon européen à des ressources cognitives et stratégiques, y compris dans une dynamique de *blame avoidance*²⁵¹².

Ces éléments ne révèlent nonobstant qu'une facette de l'autonomie opérationnelle d'Europol et ne permettent pas de saisir son institutionnalisation²⁵¹³. Cette dernière dépend de deux dimensions supplémentaires. D'une part, les professionnels de la politique ne sont pas les seuls clients de l'agence. Les policiers nationaux jouent un rôle essentiel dans l'autonomisation d'Europol. Leur recours aux instruments de l'agence et l'envoi de leurs informations est activé par l'articulation entre leur européanisation et la réputation substantive d'Europol à leurs yeux, au cœur de notre deuxième hypothèse. Les leaders ont dès lors cherché à perfectionner les instruments d'Europol pensés à des fins de socialisation, mais également ceux au service des enquêteurs nationaux. Nous avons sur ce point noté un amoindrissement du fossé entre les arènes politiques et techniques à l'égard d'Europol. Celui-ci est reflété par la valorisation de plus en plus forte de ses *outputs* par les policiers des États membres. Cette perception est observable y compris dans des domaines où une forte résistance de leur part préexistait, comme le terrorisme même si les capacités d'action restent encore l'objet de critiques. Pour autant, la réputation d'Europol aux yeux des policiers reste en cours de constitution et précaire. Elle est notamment dépendante de la capacité du personnel de l'agence à répondre à des sollicitations de plus en plus nombreuses avec des ressources décrites comme limitées. Cette pression pourrait amener Europol à un point de rupture et a été interprétée comme devant conduire les leaders de l'agence à adopter de nouvelles lignes plus claires sur son identité.

D'autre part, en tant qu'autorités politiques, les gouvernants nationaux et les institutions européennes sont en capacité de modifier l'autonomie opérationnelle formelle d'Europol.

²⁵¹² R. K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *op. cit.* ; S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », art. cit.

²⁵¹³ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, *op. cit.* ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, *op. cit.* ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.*, p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, *op. cit.*

L'étude des négociations du règlement Europol a confirmé certains de nos résultats précédents concernant le rôle de la Commission comme moteur de l'intégration européenne²⁵¹⁴. Nous avons également souligné le rapprochement croissant opéré entre le Parlement européen et le Conseil²⁵¹⁵ bien que cette convergence soit alimentée par des enjeux distincts, la protection des données pour l'un et le respect de la souveraineté nationale pour l'autre. Des visions donc très différentes de l'identité d'Europol demeurent au sein du triangle institutionnel. Par conséquent, en dépit de l'entrepreneuriat politique supranational déployé par la DG Home pour renforcer l'autonomie opérationnelle d'Europol, en particulier en période de crise, de nombreux garde-fous ont été imposés par les autres parties prenantes au processus décisionnel. En tenant compte de la domination des policiers nationaux dans le LEWP en charge de négocier ce texte, notre deuxième hypothèse est ici validée. Ces acteurs européanisés se sont révélés favorables à l'autonomisation opérationnelle de l'agence, mais non à son indépendance. De surcroît, ces négociations nous ont permis d'infirmer pour partie notre quatrième hypothèse. La nature d'agence de l'UE d'Europol n'a pas entravé son autonomisation dans la mesure où la Commission s'est révélée très entrepreneuriale et où les eurodéputés ne se sont pas opposés farouchement à toute expansion de l'autonomie d'Europol. À ce titre, ils ont fait preuve d'un même degré de résistance à ce processus que le Conseil.

En définitive, des évolutions accélérées ont certes été apportées à l'autonomie opérationnelle réelle et formelle d'Europol. Néanmoins, elles sont loin d'incarner un changement abrupt par rapport aux dynamiques préexistantes et peuvent surtout être interprétées comme une forme de sédimentation institutionnelle²⁵¹⁶.

²⁵¹⁴ N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », art. cit.

²⁵¹⁵ S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit. ; F. Trauner et A. Ripoll Servent, « The *Communitarization* of the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit., p. 15 ; A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », art. cit., p. 389.

²⁵¹⁶ K. A. Thelen, « Comment les institutions évoluent », art. cit., p. 30.

Section 2 : une imbrication partielle dans la construction européenne

Au fil de la première section de ce chapitre, nous avons mis en lumière les évolutions de l'autonomie réelle et formelle d'Europol en lien avec les métamorphoses de l'environnement sécuritaire durant les années 2010. Toutefois, nous avons également observé depuis le début de cette thèse des liens étroits entre Europol et la construction européenne qui dépasse les enjeux de la sécurité intérieure. Deux registres de transformations de l'UE peuvent être pensés dans les années 2010 comme pouvant avoir des incidences sur la trajectoire institutionnelle de l'agence : la mise en œuvre du TFUE qui prévoit l'adoption d'un règlement dans le cadre de la procédure législative ordinaire et la perception de l'UE à un tournant de son histoire en raison des tensions croissantes sur ses orientations et sa légitimité. Nous visons dans cette seconde section à saisir la perméabilité potentiellement distincte de l'autonomisation d'Europol à ces différents ensembles de mutation.

Premièrement, le traité de Lisbonne a prévu la révision de la base légale d'Europol. Nous avons souligné précédemment comment celle-ci a été saisie par les différents participants au processus décisionnel pour affirmer leur vision de l'identité et de la légitimité de l'agence du point de vue opérationnel. Nous nous concentrons à présent sur les négociations sur les facettes organisationnelles *de jure* de son autonomie. La modification de cette dernière pour être conforme aux dispositions du TFUE pourrait représenter une opportunité politique pour les challengers du *statu quo* d'affirmer leurs représentations du contrôle d'Europol. Nous nous intéressons à ce titre particulièrement à la Commission européenne et au Parlement européen. En effet, d'une part, plusieurs propositions de la première avaient été évacuées lors des discussions sur le règlement de 2009 signé avant la mise en œuvre du traité de Lisbonne. D'autre part, le Parlement européen dispose pour la première fois du statut de co-législateur dans l'adoption d'un texte fondateur d'Europol. De la sorte, nous étudions si des amendements de la gouvernance d'Europol sont effectués et comment ceux-ci-ci peuvent être analysés à la lumière des luttes entre des acteurs aux ressources variables et aux représentations distinctes d'Europol et de l'UE (A).

Deuxièmement, les années 2010 sont marquées par une intensification des discours sur la « crise » de l'Europe²⁵¹⁷. Cette dernière serait traversée par le sentiment d'un fossé de plus en plus important entre les défenseurs de la souveraineté nationale, conçue de manière exclusive et restreinte, et les promoteurs du renforcement de l'UE voire du développement d'une fédération. L'autonomie d'Europol pourrait être affectée par ces questionnements puisque c'est une agence de l'UE opérant dans un domaine régalién. Pour autant, nous avons remarqué précédemment la vitalité des demandes de dispositifs européens renforcés dans ce domaine. Cette tension pourrait ainsi avoir des conséquences ambivalentes sur la coopération européenne et sur Europol dont la porosité aux critiques à l'encontre l'UE pourrait être modérée (B).

A. Des divergences sur l'identité et la légitimité procédurales d'Europol

Les divergences entre les professionnels de la politique nationaux et européens sur la construction européenne sont manifestes depuis plusieurs décennies, y compris en matière de coopération policière. Ces désaccords ont été patents lors des négociations de la convention de 1995, mais aussi durant les discussions sur la décision de 2009. Nous avons démontré à cet égard que l'initiative de la Commission européenne avait été diluée par plusieurs délégations nationales. Ces dernières se sont révélées réfractaires aux propositions qu'elles interprétaient comme induisant une supranationalisation de la gouvernance d'Europol et une autonomie trop forte par rapport aux États membres. Exclue du processus décisionnel, la grande majorité des eurodéputés avaient critiqué la disjonction opérée entre la base légale de l'agence et le TFUE, alors que ce dernier tend à renforcer de manière générale les prérogatives de la Commission et surtout du Parlement européen, y compris dans les enjeux JAI.

Dès lors, la révision de la base légale d'Europol pour intégrer les dispositions prévues par la législation primaire de l'UE pourrait représenter une opportunité politique pour ces deux institutions, n'ayant pas pleinement obtenu gain de cause lors de la rédaction de la décision de 2009. Les membres de la Commission et du Parlement européen pourraient de ce fait s'appuyer sur la ressource légale que représente le TFUE, et ce d'autant plus dans le cas des eurodéputés qui sont devenus des co-législateurs. En conformité avec nos résultats précédents, nous supposons que la DG Home a surtout cherché à rapprocher la gouvernance d'Europol de sa vision

²⁵¹⁷ D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », art. cit. ; A. Mégie et A. Vauchez, « Introduction », art. cit. ; A. Smith, « Usages scientifiques de « la crise » de 2008 et suite », art. cit.

supranationaliste²⁵¹⁸. Cette dernière se traduirait par une hausse des prérogatives de l'ensemble des institutions européennes afin de renforcer l'autonomie organisationnelle d'Europol par rapport aux États membres au nom de sa nature d'agence de l'UE. En raison de ses critiques répétées sur les facettes éthiques et procédurales d'Europol, nous postulons que le Parlement européen a principalement cherché à renforcer le contrôle et à restreindre l'autonomie de l'agence, en particulier par rapport aux acteurs parlementaires²⁵¹⁹. Enfin, nous considérons une représentation dominante au sein du LEWP du Conseil JAI d'Europol comme une agence spécifique de l'UE. Cet argument, déjà mobilisé lors des négociations de la décision de 2009, est fondé sur la nature régaliennne des enjeux de coopération policière et leur rattachement au pouvoir exécutif par des acteurs issus principalement des arènes techniques. Par conséquent, nous pensons que les représentants nationaux ont dans l'ensemble défendu le maintien d'une prédominance des États, voire des gouvernements.

Afin de tester ces idées, mais aussi d'identifier les ressources et registres de justification déployés par les challengers au *statu quo* et ceux le défendant, nous mobilisons deux focales différentes. Dans un premier temps, nous nous intéressons aux variations des mécanismes existants en charge de la facette managériale de l'autonomie d'Europol. L'analyse de celle-ci nous conduit à nous concentrer sur les prérogatives, la composition et les relations prévues de l'agence avec son conseil d'administration, notamment par le biais de la direction²⁵²⁰. En raison du rôle central de ces deux organes dans les orientations et la gouvernance d'Europol, les révisions apportées à leur composition et leurs prérogatives pourraient métamorphoser l'autonomie organisationnelle de l'agence (1). Nous nous concentrons dans un deuxième temps sur les amendements des dimensions quasi-judiciaires et politique du contrôle de l'agence²⁵²¹. La première est incarnée par la juridiction nouvelle du CEPD sur Europol. La seconde, qui renvoie de manière générale aux interactions formelles entre l'agence et le Parlement européen, la Commission et/ou le Conseil, est exclusivement pensée ici par rapport au rôle des eurodéputés par le biais d'un nouvel organe : le groupe de contrôle parlementaire commun (GCPC). Ces deux

²⁵¹⁸ E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », art. cit. ; N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », art. cit. ; E. B. Haas, *Beyond the Nation-State*, op. cit. ; E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », art. cit. ; M. Den Boer, « Police Cooperation, a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions », art. cit., p. 125 ; M. A. Pollack, « The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union », art. cit.

²⁵¹⁹ A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », art. cit.

²⁵²⁰ E. M. Busuioic, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852.

²⁵²¹ *Ibid.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 70-72.

transformations semblent répondre aux demandes exercées de longue date par les eurodéputés et pourraient attester de la mobilisation de ressources importantes par ces acteurs pour affirmer leurs représentations en termes éthiques et procéduraux (2).

A. 1. Une évolution partielle de l'autonomie managériale

L'étude des débats relatifs à la convention Europol de 1995 et surtout de la décision de 2009 a mis en exergue les luttes importantes concernant le rôle et la nomination/composition de la direction et du conseil d'administration de l'agence. Ces tensions sont fréquentes lors des négociations des bases légales des agences dans la mesure où ces deux organes sont pensés comme centraux dans leurs orientations et activités²⁵²². Dans ce sens, M. Groenleer insiste sur la nécessité d'observer le statut et les pouvoirs du directeur d'une agence et de son conseil d'administration. Les dispositions relatives aux prérogatives de ces organes offrent des indicateurs sur le degré d'autonomie formelle d'une agence par rapport aux professionnels de la politique. Selon ce chercheur, la mise en lumière des procédures de nomination ou de composition doit donc permettre de saisir plus précisément par rapport à quels acteurs l'agence pourrait être autonome²⁵²³. Nous supposons dès lors que de potentielles divergences sur ces deux dimensions ont également été manifestes durant la rédaction du règlement Europol de 2016 et cristallisent des visions distinctes de la nature procédurale de l'agence. Les résultats finaux de ces discussions pourraient révéler les ressources à la disposition de chaque groupe d'acteurs pour imposer ses représentations sociales. Nous nous concentrons à ce titre successivement sur les mutations apportées sur ces deux registres à la direction (§1), puis au conseil d'administration (§2).

A.1. §1. Un directeur encore contrôlé par les États membres

Nous avons mis en lumière précédemment les prérogatives essentielles dont disposent les membres de la direction d'Europol qui ont généralement joué le rôle de leaders, œuvrant à

²⁵²² Sur les conseils d'administration cf. S. Andoura et P. Timmerman, « Governance of the EU », art. cit. ; E. M. Busuioc, « European Agencies and Their Boards », art. cit., p. 4-6 ; M. Martens, « Executive Power in the Making », art. cit., p. 27 ; M. Egeberg, M. Martens et J. Trondal, « Building Executive Power at the European Level », art. cit. Sur les directions des agences cf. P. Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 174-175 ; E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Wielders of Supranational Power », art. cit.

²⁵²³ F. Gilardi, « Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies », art. cit. ; F. Gilardi, *Delegation in the Regulatory State*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 70.

l'institutionnalisation interne et externe de l'agence. Cette importance est encore renforcée par plusieurs articles du règlement proposés par la Commission²⁵²⁴. Cette dynamique pourrait favoriser l'autonomisation d'Europol puisque les acteurs à sa tête disposeraient de capacités d'action plus fortes. Toutefois, il s'agit encore de comprendre par rapport à qui cette autonomie serait possible, ce qui implique de saisir les acteurs participant à la nomination et au renvoi de la direction de cette agence. Or, ces discussions mobilisent des visions distinctes de la légitimité procédurale d'Europol. Nous l'avons déjà noté durant les négociations de la décision Europol de 2009 puisque ce texte n'avait finalement pas modifié la procédure décisionnelle contrôlée par les États membres.

Cette question s'est posée de nouveau lors des négociations du règlement Europol. La Commission considère qu'une prise de décision légitime au sein de l'agence implique que le directeur, qui donne des orientations essentielles, soit en partie choisi par elle-même puisqu'elle représente les intérêts de l'UE. La DG Home a ainsi proposé que ce soit elle-même qui établisse la liste restreinte de candidats pour le poste de directeur. En outre, le conseil d'administration, au sein duquel elle a une voix, aurait pris la décision finale. Cet organe aurait choisi également de renouveler ou non le mandat du directeur ou de le démettre de ses fonctions à partir d'une évaluation de la Commission. Ces idées sont justifiées par la Commission au nom d'impératifs de rationalisation de la gouvernance d'Europol. En effet, la procédure soumise par la Commission est celle qui existe pour les autres agences de l'UE et est prévue par l'approche commune de la Commission, du Parlement européen et du Conseil sur les agences décentralisées de 2012²⁵²⁵. Ce texte, adopté dans un autre jeu institutionnel qui était favorable aux idées de la Commission, a été mobilisé comme une ressource légale par la DG Home lors des négociations du règlement de 2016, et ce à plusieurs reprises pour affirmer sa vision supranationaliste : « Si vous regardez la proposition de la Commission, il y a aussi ce processus d'approche commune sur les agences. L'UE a créé différentes agences et c'était une sorte de patchwork, donc la Commission a essayé d'apporter de l'ordre [...] La Commission est la plus attachée à cette idée

²⁵²⁴ L'article 16 du règlement précise que l'élaboration du projet de programmation pluriannuelle et des programmes de travail annuels et leur mise en œuvre, ainsi que l'élaboration d'un projet de stratégie antifraude interne pour Europol font partie de ses fonctions, tout comme la possibilité de proposer de nouvelles structures internes.

²⁵²⁵ Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées.

d'essayer d'aligner les agences, de trouver les meilleures pratiques, les meilleures solutions »²⁵²⁶. Cette stratégie a été clairement perçue par les représentants nationaux, issus principalement des arènes techniques nationales, qui ont eu le sentiment d'être contraints par un texte générique et non adapté au cas particulier d'Europol :

La Commission s'appuyait sur l'approche commune sur les agences décentralisées de l'UE, un document qu'elle avait fait approuver par le Conseil dans d'autres enceintes qui n'étaient pas spécialisées avec une approbation par je ne sais pas trop qui en France, sûrement la RP ou le ministère des Affaires étrangères. Mais ce document nous a piégés et était compliqué car il prévoyait des directives qui devaient s'appliquer à toutes les agences, que ce soit des agences de 30 personnes ou Europol [...] Ils avaient fait ça bien en amont et brandissaient systématiquement l'approche commune en disant « ce sont vous, les États membres, qui avaient voulu cela pour les agences alors pourquoi le refuser maintenant ? »²⁵²⁷.

Les idées des eurodéputés ont différé de celles de la Commission sur les procédures de nomination et de renvoi de la direction. Les premiers ont moins invoqué des impératifs en lien avec la construction européenne, mais ont mobilisé des arguments en termes éthiques. Le Parlement européen a à ce titre défendu la transparence et la légitimité démocratique que devrait revêtir la nomination des membres de la direction pour que le processus décisionnel de l'agence réponde à ces deux impératifs. À cet égard, il a soumis l'idée que les candidats, pour devenir directeur ou pour être renouvelé dans ce poste, devraient s'exprimer devant le GCPC composé de parlementaires nationaux et européens que nous présentons dans nos propos suivants. À la suite de cette audition, l'avis donné par le GCPC devrait être pris en compte par le conseil d'administration dans sa décision finale, tout comme il devrait justifier au GCPC son éventuelle décision de renvoi du directeur.

Une évolution de la procédure de nomination du directeur d'Europol est prévue par le règlement de 2016 dans un esprit de concession rendu nécessaire par le rôle de co-législateur du Parlement européen et pour conformer la gouvernance de l'agence à l'approche commune de 2012. Cependant, les modalités finales du règlement offrent un rôle bien plus limité à la Commission et au Parlement européen par rapport à leurs propositions respectives. Selon l'article 54, le Conseil JAI nomme le directeur, sur la base d'une liste restreinte de candidats proposée par le comité de sélection. Ce dernier est composé de représentants des États membres et

²⁵²⁶ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeurat D « Sécurité », juin 2017.

²⁵²⁷ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

d'un représentant de la Commission. Le Parlement européen bénéficie seulement d'une possibilité de poser des questions au candidat retenu et d'un avis non contraignant. Le Conseil décide également de renouveler le mandat du directeur, à la suite d'une évaluation de son travail réalisée par la Commission et le conseil d'administration. Enfin, le Conseil peut démettre le directeur de ses fonctions, sur proposition du conseil d'administration.

La transformation modeste de ces dispositions par rapport aux bases légales précédentes d'Europol est liée aux très fortes réticences déployées des représentants nationaux au sein du LEWP qui ont éprouvé, selon leurs termes, « le sentiment qu'Europol « c'est notre agence » »²⁵²⁸. Pour ces acteurs, en raison de la particularité invoquée d'Europol par rapport aux autres agences de l'UE, la légitimité de la procédure de nomination et de renvoi des membres de la direction reste dépendante de la domination des États membres. Cette représentation sociale des policiers nationaux a également été mentionnée par les membres du secrétariat général du Conseil : « Les États membres ont insisté pour avoir le dernier mot [...] car c'est une agence traitant de données nationales sensibles [...] Les États continuent toujours à faire une différence entre les agences de l'ancien premier pilier et les agences comme Europol qui sont tellement spécifiques qu'elles justifient des règles spécifiques »²⁵²⁹. Cette vision a également été confirmée par un représentant national :

*C'est une désignation au niveau du Conseil, c'est politique [...] Nous, ce qui nous posait problème c'est que la Commission soit à l'origine de la présélection car cela voulait dire qu'elle décidait qui pouvait devenir directeur et ainsi écarter des personnes avant même l'avis des États membres et ensuite que ce soit juste le conseil d'administration qui décide car vu l'importance de l'agence, ses effectifs, son caractère stratégique, les informations données cela justifiait qu'elle ait un régime particulier par rapport aux autres agences avec une investiture du directeur au niveau politique. Là encore ça a été compliqué car la Commission s'appuyait sur l'approche commune sur les agences décentralisées de l'UE*²⁵³⁰.

Des tensions similaires ont été visibles lors des négociations sur le règlement d'Europol concernant le conseil d'administration de l'agence.

²⁵²⁸ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directorat D « Sécurité », juin 2017.

²⁵²⁹ Entretien avec le directeur de la section JAI du secrétariat général du Conseil de l'UE et une administratrice politique du secrétariat général, juin 2017.

²⁵³⁰ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

A.1. §2. Le conseil d'administration, organe de représentation intergouvernementale

Nous avons souligné dans le chapitre 3 l'importance occupée par le conseil d'administration dans la construction de l'identité d'Europol. Ce rôle s'entend du point de vue opérationnel grâce aux impulsions stratégiques qu'il peut donner et en raison des contrôles qu'il peut exercer sur l'agence, à même de renforcer ou de diminuer son autonomie managériale et *in fine* son autonomie réelle. Les pouvoirs de cet organe ont été encore renforcés par le règlement de 2016 par les propositions de la Commission européenne²⁵³¹, mais aussi du Conseil²⁵³². Ces dispositions pourraient tendre à restreindre l'autonomie réelle d'Europol si les mécanismes de contrôle sont activés par les participants à cet organe. À l'instar du directeur d'Europol, il est néanmoins nécessaire de comprendre par rapport à quelle autorité cette autonomie est pensée. Cette question cristallise là encore des visions distinctes de la légitimité procédurale de cette agence entre les parties prenantes aux négociations. Ces représentations sociales sont au cœur des idées soumises par chaque institution et des débats sur trois points : les modalités de vote au sein du conseil d'administration ; sa composition ; la création d'un comité exécutif en son sein.

De prime abord, la Commission a proposé que la majorité simple devienne la procédure normale de vote du conseil d'administration. Elle a justifié cette idée par la facilitation du processus décisionnel et son accélération que ce changement permettrait. Or, si cette initiative a été acceptée dans le texte final au nom de ces arguments difficilement contestables, force est de constater les nombreuses dérogations à cette majorité simple prévues à l'article 15 insérées par le Conseil JAI. Le vote à une majorité de deux tiers est conservé pour résoudre certaines situations semblant relativement exceptionnelles²⁵³³, mais aussi pour les grandes orientations et nominations²⁵³⁴. Ces dérogations révèlent dès lors la prégnance au sein de cet organe d'une

²⁵³¹ Elle a notamment proposé en invoquant des objectifs de transparence que le conseil d'administration adopte une stratégie anti-fraude interne et des règles pour prévenir et gérer les conflits d'intérêt des membres du conseil d'administration (article 11, paragraphe 1, considérants e et f).

²⁵³² Il accorde deux fonctions supplémentaires au conseil d'administration : d'une part, la fixation des lignes directrices des procédures de traitement de l'information par Europol (article 11 paragraphe 1, considérant q) ; d'autre part, la prise de décision quant à la mise en place de structures internes, notamment les centres d'expertise, proposées par le directeur exécutif (article 11 paragraphe 1, considérant s).

²⁵³³ C'est le cas pour tout litige entre Europol et les États membres relatif à la réparation à apporter à un individu suite à un traitement incorrect des données personnelles (article 54 paragraphe 8) et pour déterminer le régime linguistique interne de l'agence (article 64).

²⁵³⁴ Il s'agit de l'adoption du programme de travail, du programme pluriannuel et du budget annuel (article 11 paragraphe 1, considérants a, b, c), ainsi que des procédures de nomination, de prolongation du mandat et de renvoi du directeur (article 50 paragraphe 2) et de l'élection du président et du vice-président du conseil d'administration au sein du groupe de la troïka.

vision intergouvernementaliste de la légitimité procédurale. Celle-ci est pensée comme fondée sur la restriction des contraintes exercées sur un État membre dans un domaine régalién, y compris de la part des autres États.

Deuxièmement, le refus de plusieurs délégations nationales de se voir imposer une orientation et une décision est encore plus marqué quand cette contrainte pourrait être exercée par le Parlement européen ou par la Commission. À cet égard, plusieurs propositions formulées par ces institutions et allant dans ce sens ont été rejetées par le Conseil JAI.

Les demandes du Parlement européen ont visé à ce que des eurodéputés participent au conseil d'administration d'Europol. Ils pourraient contribuer ainsi au processus décisionnel en ayant la possibilité de soumettre leurs propres représentations des orientations de l'agence et de son degré d'autonomie managériale réelle. Les membres du Parlement européen ont sur ce point été soutenus par la Commission qui n'y voyait pas d'objection avec sa perception supranationaliste : « Nous disions que si le Parlement européen voulait un siège au conseil d'administration, pourquoi pas, parce que la Commission essayait aussi de trouver le juste équilibre entre les institutions »²⁵³⁵. Toutefois, la majorité des délégations nationales s'est opposée à cette transformation, interprétée comme contraire à leur vision de la légitimité procédurale d'Europol : « La gestion, la gouvernance d'Europol doivent laisser une forte place aux États membres donc au conseil d'administration »²⁵³⁶. Pour autant, du fait du statut de co-législateur du Parlement européen, une concession a dû être trouvée selon un conseiller JAI : « Le Parlement européen voulait aussi un représentant au conseil d'administration, donc il a fallu trouver un compromis et on s'en est sorti par une pirouette en disant que si le conseil d'administration le désire on peut inviter un membre du Parlement européen en tant qu'observateur. Au départ, on n'était même pas parti pour ce statut d'observateur »²⁵³⁷. Ce terrain d'entente apparaît à l'article 14 du règlement Europol qui ouvre la possibilité au conseil d'administration d'inviter des intervenants extérieurs dénués d'un droit de vote²⁵³⁸. Cela signifie que les États membres, qui composent la

²⁵³⁵ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

²⁵³⁶ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁵³⁷ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

²⁵³⁸ « Le conseil d'administration peut inviter toute personne dont l'avis peut être pertinent aux fins des débats, y compris, le cas échéant, un représentant du groupe de contrôle parlementaire conjoint, à participer aux réunions en tant qu'observateur sans droit de vote ».

majorité écrasante du conseil d'administration, restent en mesure de sélectionner qui participe aux réunions de cet organe et de garder la pleine maîtrise du processus décisionnel.

C'est en tenant compte de cette même représentation de la légitimité procédurale que nous pouvons comprendre le rejet de la demande de la Commission européenne de disposer de deux représentants, idée à laquelle « elle tenait énormément »²⁵³⁹ selon un policier national. Les membres de cette institution ont justifié ce changement en s'appuyant sur un registre légal. La DG Home a mis une nouvelle fois en avant l'approche commune de 2012. L'un des membres de cette DG a légitimé cette proposition en mobilisant plusieurs exemples qui illustreraient la situation exceptionnelle d'Europol, y compris par rapport à d'autres agences JAI : « Dans Frontex, vous avez deux représentants de la Commission [...] Parfois il y a le besoin de deux personnes, une pour les enjeux opérationnels et une pour les enjeux spécifiques que les autres membres ne suivent pas de si près parce qu'ils sont entre les mains de la Commission »²⁵⁴⁰.

Toutefois, la Commission a échoué à faire adopter cette évolution par les autres membres du triangle institutionnel. D'une part, elle n'a pas été soutenue par le Conseil, conformément à la vision dominante intergouvernementaliste de la légitimité procédurale, comme nous l'a confirmé un policier national : « Il n'y avait pas de raison [...] On était opposé à tout renforcement des prérogatives de la Commission dans la gestion de l'office qui s'inspirerait des recommandations de l'accord sur la gestion des agences décentralisées de l'UE car on avait compris qu'ils allaient s'appuyer dessus pour renforcer leurs positions et c'est ce qu'ils ont fait et on a réussi à s'opposer à la totalité »²⁵⁴¹. Ici encore, la stratégie de la Commission de s'appuyer sur un texte adopté dans un jeu institutionnel séparé a été ressentie comme exerçant une forme de contrainte illégitime par les représentants nationaux. Cette représentation sociale est expliquée par deux membres du secrétariat général du Conseil par la trajectoire socio-professionnelle spécifique des membres du LEWP, issus des arènes techniques nationales et mettant en avant des visions plus pragmatiques et moins politiques :

La proposition de la Commission était alignée sur l'approche commune sur les agences, donc ce que la Commission demandait pour Europol n'était pas spécifiquement disproportionné en comparaison d'autres agences. Ça l'était juste de la perspective des États membres comme ils partaient d'un organe totalement intergouvernemental avec aucune implication de la Commission à quelque chose qui

²⁵³⁹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁵⁴⁰ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

²⁵⁴¹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

était perçu comme une très forte implication de la Commission [...] Les demandes de la Commission n'étaient pas exorbitantes par rapport à son influence habituelle sur les agences qui est forte [...] Les experts venant des ministères de l'Intérieur se moquaient totalement de l'approche commune entre trois institutions de Bruxelles sur les agences de l'UE [...] Ils voient qu'Europol a toujours fonctionné d'une certaine façon et que les choses se sont bien passées, donc ils ne comprennent pas pourquoi soudainement vous voulez imposer le Parlement européen et la Commission²⁵⁴².

D'autre part, les eurodéputés ont également rejeté la proposition de la Commission alors que cette dernière s'était montrée favorable à la présence d'un de leurs représentants au sein du conseil d'administration. La légitimité procédurale d'Europol aux yeux des eurodéputés est principalement structurée autour des impératifs de contrôle démocratique et non du renforcement généralisé des prérogatives des institutions européennes. Ce cadre cognitif apparaît dans la justification formelle apportée au rejet de la proposition de la Commission : « Chaque État membre n'étant représenté au conseil d'administration que par un seul membre, il apparaît plus approprié de maintenir un seul représentant de la Commission, de façon à avoir une situation plus équitable »²⁵⁴³.

Troisièmement, a été rejetée la proposition de la Commission de mettre en place un comité exécutif, assistant le conseil d'administration afin de renforcer le contrôle des activités d'Europol en matière de gestion administrative et budgétaire²⁵⁴⁴. Ce comité aurait été composé du président du conseil d'administration, d'un représentant de la Commission européenne et de trois autres membres nommés par le conseil d'administration. Le directeur d'Europol aurait également pu participer à ce comité exécutif, bien qu'il eût été dénué de droit de vote. Selon la personne de la Commission interrogée, l'objectif était d'harmoniser Europol par rapport aux autres agences de l'UE : « Pour parler franchement, nous ne voulions pas de ce comité pour Europol, mais il y avait d'une certaine manière une insistance du point de vue de l'approche commune d'avoir quelque chose comme cela du fait de la cohérence entre les agences. Nous pensions qu'il serait tué et il a été tué. La question du comité exécutif m'est égale »²⁵⁴⁵.

²⁵⁴² Entretien avec le directeur de la section JAI du secrétariat général du Conseil de l'UE et une administratrice politique du secrétariat général, juin 2017.

²⁵⁴³ A7-0096/2014, p. 54.

²⁵⁴⁴ Il aurait été en charge de préparer les décisions du conseil d'administration, d'en garantir la mise en œuvre et de prendre certaines décisions en son nom en cas d'urgence (COM (2013) 173 final, p. 10).

²⁵⁴⁵ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

Pour autant, même si cette question est présentée comme secondaire par la Commission, les participants du LEWP l'ont associée à une tentative de cette institution de disposer de plus d'influence :

On considérait que le trio de la présidence du conseil d'administration suffisait à préparer utilement le conseil d'administration et que le conseil d'administration devait conserver l'ensemble de ses prérogatives, pouvoir discuter librement de tout sans se voir opposer une pré-décision qui aurait lié les États qui auraient participé à son élaboration. Et ça aurait été embarrassant que le conseil d'administration remette en cause ses pré-décisions donc ça aurait été beaucoup plus difficile de revenir sur ce qu'aurait décidé le comité. Mais la Commission savait qu'elle pèserait plus facilement sur un groupe de quelques États membres²⁵⁴⁶.

Les eurodéputés se sont également opposés à la création d'un tel comité exécutif au nom des impératifs de démocratie et de transparence²⁵⁴⁷.

Cette nouvelle opposition renforce nos propos précédents concernant les incompatibilités possibles entre les visions de la Commission et du Parlement européen de la légitimité procédurale d'Europol. Or, ces tensions semblent surtout avoir lieu au détriment de la Commission qui dispose d'un droit d'initiative mais non d'un pouvoir législatif et d'adoption du texte final, comme en atteste un membre de cette institution :

Avec l'approche commune nous espérions plus de soutien du Parlement européen dans la mesure où les trois institutions étaient d'accord sur l'approche commune, mais le Parlement européen n'était pas vraiment en faveur de renforcer le rôle de la Commission dans le cas d'Europol du fait de la spécificité de l'agence qui est très opérationnelle et j'avais l'impression personnelle que le rapporteur était très spécialisé sur les enjeux policiers [...] Et je ne crois pas qu'il voyait la Commission comme très opérationnelle, comme capable de comprendre vraiment la complexité du travail opérationnel, donc dans ce cas le Parlement européen a essayé d'équilibrer cela et voulait accroître le rôle du Parlement dans la structure de gouvernance²⁵⁴⁸.

En outre, les deux exemples précédents tendent à souligner les rapprochements possibles entre le Conseil et le Parlement européen dans leur divergence par rapport à la Commission, bien que pour des raisons différentes. Cette dynamique a été clairement ressentie par les policiers nationaux :

Le Parlement européen qui est parfois perçu comme posant des problèmes avait finalement très fréquemment des positions proches des nôtres, il y avait pas mal de

²⁵⁴⁶ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁵⁴⁷ A7-0096/2014, p. 16.

²⁵⁴⁸ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

*points communs entre le Parlement européen et les États membres, même si pas tous. Et on l'a vu dans le trilogue après, le compromis a rarement été remis en cause [...] et le Parlement européen tendait à reprendre les positions du Conseil. La RP avait d'ailleurs un peu travaillé avec les gens du LIBE et je pense que d'autres États l'ont fait aussi*²⁵⁴⁹.

Enfin, tandis que nous avons noté une relation générale de collaboration entre Europol et la Commission européenne, cette dernière a également pu être privée du soutien des leaders de l'agence sur certaines de ses propositions relatives à son autonomie formelle. C'est notamment le cas selon un policier français sur la question du comité exécutif. Une forme de tension semble avoir émergé entre la proposition de la Commission et le poids des routines organisationnelles préexistantes lié au secrétariat du conseil d'administration et son rôle central évoqué précédemment :

*Il n'était plus fait mention du secrétariat d'administration comme il y avait le comité exécutif alors que c'est important car il est composé du personnel d'Europol et prépare le travail du Conseil, il fait un travail de lien qui est important. On y tenait beaucoup et l'agence aussi et ce n'était plus dans le texte, alors ils nous ont sollicités pour qu'on exige le rétablissement et ils avaient demandé à quatre, cinq États membres, et à une séance on a tous levé la main pour demander la même chose*²⁵⁵⁰.

Si la mention d'un comité exécutif a finalement été effacée du règlement Europol, la Commission s'est tout de même réservée la possibilité de revenir sur ce point à la suite d'une évaluation²⁵⁵¹. Cette idée ne semble ainsi pas aussi secondaire pour cette institution que les discours portés sur cette question pourraient le laisser croire, comme nous l'a confirmé un policier français : « la Commission continue encore à dire qu'ils ont perdu cette fois mais qu'à la prochaine révision dans deux-trois ans qui donnera lieu à des recommandations d'évolution elle re-proposera le comité exécutif et l'alignement sur l'approche commune. Elle n'a pas lâché »²⁵⁵².

²⁵⁴⁹ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁵⁵⁰ *Ibid.*

²⁵⁵¹ Communication de la Commission européenne au Parlement européen conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI du Conseil, COM (2016) 209 final du 8 avril 2016.

²⁵⁵² Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

A. 2. L'affirmation des représentations sociales du Parlement européen ?

Les propositions de la Commission européenne et les demandes des eurodéputés ont été pour la majorité mises de côté dans les négociations relatives à des organes de gouvernance qui existent déjà. À cet égard, les défenseurs du *statu quo* ont pu s'appuyer sur l'idée de continuité et sur l'inertie institutionnelle²⁵⁵³. Néanmoins, deux modifications de l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol semblent répondre à des critiques de long terme de la majorité des eurodéputés. D'une part, le CEPD devient compétent en matière de protection des données collectées et traitées par Europol. D'autre part, le GCPC a été créé pour remédier au déficit démocratique de l'UE de manière générale. À ce titre, le Parlement européen semble avoir réussi à affirmer ses représentations sociales des enjeux éthiques et procéduraux d'Europol. Pour autant, chacune de ces évolutions tend à se heurter à des arguments mobilisés par certaines délégations de long terme et nous visons à saisir comment ceux-ci s'articulent avec les demandes des eurodéputés. D'un côté, il s'agit de la spécificité des données traitées par l'agence puisqu'elles appartiennent aux États membres (§1). D'un autre côté, l'idée de contrôle d'une organisation policière dans un État de droit pourrait être annoncée comme contradictoire avec les impératifs de confidentialité et d'efficacité, comme justifié jusque-là (§2).

A.2. §1. Des capacités d'action limitées confiées au CEPD

Sans entrer dans les détails, il est intéressant de noter que la protection des données et l'encadrement des activités opérationnelles d'Europol en matière de traitement des informations sont accentués dans le règlement de 2016²⁵⁵⁴. Ce contrôle des données collectées et traitées par Europol est notamment confié pour la première fois au CEPD, selon l'article 43 du règlement, et non plus à l'ACC et aux ACN. Le CEPD est une autorité de contrôle indépendante existant depuis 2004. Il a pour mission de veiller au respect du droit à la vie privée et de la protection des données à caractère personnel lors du traitement d'informations personnelles par

²⁵⁵³ J. Mahoney et K. A. Thelen, « A Theory of Gradual Institutional Change », art. cit.

²⁵⁵⁴ Le chapitre VI du règlement par rapport à la décision de 2009 établit très clairement des principes généraux en matière de protection des données ; met en place une évaluation de la fiabilité des sources et de l'exactitude des données transmises ; prévoit des articles inédits sur la protection des données dès la conception, sur la notification aux autorités et aux personnes concernées de la violation des données personnelles, sur la consultation préalable pour tout nouveau type d'opérations de traitement.

les institutions et organes de l'UE²⁵⁵⁵. Cette transformation a été proposée par la Commission européenne, arguant qu'« il n'était pas possible de faire autrement »²⁵⁵⁶. Elle a justifié cette idée au nom d'impératifs de transparence et de plus hauts standards de protection des données²⁵⁵⁷ puisque le contrôle effectué jusque-là n'était pas indépendant d'Europol : « Europol avait déjà un bon niveau de protection des données, mais c'étaient des contrôleurs de protection des données internes et cela ne rentrait pas dans les critères mis en place par la CJUE sur l'indépendance. Donc nous devons l'aligner au plus haut niveau d'une certaine façon »²⁵⁵⁸. Cette idée d'inéluctabilité des amendements du contrôle d'Europol a été en outre renforcée encore une fois par l'idée d'harmonisation par rapport aux autres agences, y compris JAI à présent que les piliers de l'UE ont été supprimés :

Si vous regardez les autres agences, y compris dans le domaine JAI, ces spécificités du troisième pilier comme elles existent pour Europol et Eurojust n'existent pas pour les autres. Si vous regardez Frontex, Frontex a toujours été sous l'autorité du CEPD car c'était normal dans le premier pilier, vous n'avez aucune entité dans le premier pilier qui a une autorité de protection des données séparées, c'était une spécificité du troisième pilier. Donc c'est pour cela que l'un des arguments de la Commission était que ces temps sont révolus, vous devez harmoniser et appliquer les règles comme elles le sont pour toute autre agence de l'UE²⁵⁵⁹.

De plus, la Commission a été soutenue par le Parlement européen dont l'objectif était également de restreindre l'autonomie quasi-judiciaire d'Europol au nom des droits fondamentaux des citoyens européens. Le rôle du Parlement européen est ainsi confirmé par deux membres du secrétariat général du Conseil selon lesquels il « était très préoccupé par les aspects liés à la protection des données et il voulait s'assurer que le régime de protection des données soit plus fort dans le règlement qu'auparavant [...] Plusieurs clauses ont été renforcées ou de meilleures références aux principes de protection des données ont été incluses à plusieurs occasions dans divers articles »²⁵⁶⁰. Dans ce sens, la grande majorité des amendements adoptés

²⁵⁵⁵ H. Hijmans, « The European Data Protection Supervisor: The Institutions of the EC Controlled by an Independent Authority », *Common Market Law Review*, 2006, 43, 5, p. 1313-1342 ; P. J. A. de Hert et V. Papakonstantinou, « The EDPS as a Unique Stakeholder in the European Data Protection Landscape, Fulfilling the Explicit and non-Explicit Expectations » dans H. Hijmans (ed.), *Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust? Contributions in honour of Peter Hustinx, European Data Protection Supervisor (2004-2014)*, Anvers, Intersentia, 2014, p. 237-252.

²⁵⁵⁶ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁵⁵⁷ COM (2013) 173 final, p. 9.

²⁵⁵⁸ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

²⁵⁵⁹ Entretien avec le directeur de la section JAI du secrétariat général du Conseil de l'UE et une administratrice politique du secrétariat général, juin 2017.

²⁵⁶⁰ *Ibid.*

par le Parlement européen en première lecture sont relatifs à la protection des données et les eurodéputés sont favorables au contrôle exercé par le CEPD.

S'il s'est avéré difficile pour les délégations nationales réticentes de s'opposer à une telle modification, elles ont néanmoins défendu une forme d'adaptation du rôle du CEPD. Celle-ci a été justifiée, selon deux membres du secrétariat général du Conseil, par le fonctionnement spécifique d'Europol qui traite de données restant en la possession des autorités nationales qui les ont transmises : « Il y avait plusieurs États membres qui voulaient maintenir l'ACC en disant qu'elle impliquait 28 autorités nationales et qu'elle était mieux placée pour contrôler Europol, connaissant les pratiques nationales et parce qu'Europol traite surtout les données des États membres [...] ce ne sont pas des données collectées au niveau européen »²⁵⁶¹. De même, un représentant national au sein de ces débats nous a expliqué que :

*Les États disaient pourquoi changer quelque chose qui fonctionne et qui n'a jamais posé problème, alors que l'ACC connaît intimement l'agence, qu'elle est là depuis longtemps et c'est une autorité qui était dédiée. Donc c'était important pour nous compte tenu de l'importance de l'agence en termes numériques et des informations qui y transitent et cela justifiait un régime spécifique, distinct de celui des autres agences de moindre taille. Et on faisait aussi valoir que le CEPD qui s'occupait d'une myriade de structures ne pourrait pas avoir la même finesse de connaissance des mécanismes de l'agence, mais aussi qu'il était important que ce soit par l'ACC car contrairement à d'autres agences qui fonctionnent depuis Bruxelles, depuis l'UE, Europol ne fonctionne qu'avec les informations des États et ne produit rien de soi-même ou très peu. Il était donc logique que les millions de données traitées étant la propriété des États, il revenait aux États de s'assurer du respect du contrôle de la protection des données mais ça n'a pas prévalu pour des questions liées à l'indépendance de l'ACC*²⁵⁶².

D'ailleurs, ce sens de la propriété transparaît à travers un certain nombre de dispositions visant à garantir que les fournisseurs de l'information en gardent le contrôle. De ce fait, le personnel d'Europol doit se référer à eux s'il souhaite la transmettre, en changer la finalité, la conserver au-delà des délais prévus, etc.

De même, plusieurs délégations ont résisté à la substitution de l'ACC existante, composée de représentants nationaux, par le CEPD, un organe européen. Cette réticence s'est révélée d'autant plus fortes que le projet de la Commission prévoyait une « supervision commune » du

²⁵⁶¹ *Ibid.*

²⁵⁶² Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

CEPD et des ACN. Cette formulation a été interprétée par les membres du LEWP comme induisant une marginalisation du rôle des ACN au profit de l'organe européen. Face à cette disposition perçue par ces acteurs comme « un dispositif de coopération très léger »²⁵⁶³, le Conseil a proposé d'intégrer dans le règlement un article beaucoup plus détaillé sur la coopération entre les ACN et le CEPD et de créer un comité de coopération entre ces organes²⁵⁶⁴. L'objectif des acteurs nationaux est donc aux yeux des membres du secrétariat général du Conseil de « renforcer les liens entre le CEPD and les ACN pour s'assurer que leur expérience et leur connaissance des pratiques nationales sont prises en compte par le CEPD »²⁵⁶⁵. Si les représentants des États membres réfractaires au contrôle du CEPD ont dû céder face aux arguments légaux déployés par la Commission, ils ont cherché à fortement encadrer ce changement. Ils ont de la sorte visé à le vider d'une partie de sa substance en créant un mécanisme de coopération qui selon un membre de la DG Home « rapproche un petit peu Europol de l'ancien pilier de l'UE »²⁵⁶⁶ :

Il y a eu de longs débats et longues protestations, remises en cause par les États membres [...] On a été jusqu'à demander l'analyse juridique du secrétariat du Conseil, on a fait venir les représentants de l'ACC, du CEPD, on a beaucoup bataillé pour être sûrs qu'il n'y avait pas d'autre option que le CEPD. Et une fois qu'on en a été sûrs on a, surtout les Allemands, ensuite beaucoup bataillé pour que le règlement crée une vraie association des autorités nationales de contrôle au contrôle exercé par le CEPD et que cela revienne presque à créer une ACC au format actuel avec des représentants des États membres autour du CEPD [...] Le point sur le CEPD ne changera sûrement pas grand-chose car les autorités nationales sont fortement associées »²⁵⁶⁷.

Le Conseil a donc réussi à introduire une forme de contrôle national par le maintien des ACC et leur rôle prépondérant. Toutefois, le CEPD s'est vu accorder des prérogatives bien supérieures à celles de l'ACC dans la réalisation de ses missions²⁵⁶⁸, notamment en raison de

²⁵⁶³ *Ibid.*

²⁵⁶⁴ L'article 45 prévoit un comité de coopération qui est composé du CEPD ainsi que d'un représentant de chaque ACN. Ce comité est consultatif et doit se réunir au moins deux fois par an pour discuter de la politique et de la stratégie générales de contrôle des données, examiner les difficultés d'interprétation ou d'application du règlement.

²⁵⁶⁵ Entretien avec le directeur de la section JAI du secrétariat général du Conseil de l'UE et une administratrice politique du secrétariat général, juin 2017.

²⁵⁶⁶ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

²⁵⁶⁷ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁵⁶⁸ Le CEPD peut entre autres, ordonner que les demandes d'exercice de certains droits à l'égard des données soient satisfaites même si elles ont été rejetées précédemment ; donner un avertissement ou une admonestation à Europol ; exiger la rectification, la limitation, l'effacement et même la destruction des données dont le traitement aurait été effectué en violation des dispositions visant à protéger les droits des personnes ; interdire temporairement

l'insistance des eurodéputés dans cette direction. Ces mutations ont été décrites par le personnel d'Europol comme consolidant la facette éthique de la réputation de l'agence, en dépit des interrogations persistantes de certains commentateurs sur le niveau de protection des données²⁵⁶⁹ : « C'est une autre couche de contrôle qui renforce réellement l'idée que c'est l'agence de police la plus contrôlée au monde et je pense qu'avec le règlement il devient même encore plus contrôlé »²⁵⁷⁰.

A.2. §2. *La création du GCPC au détriment du Parlement européen ?*

Tandis que la convention Europol de 1995 prévoit des relations et interactions d'Europol presque exclusivement envers le Conseil, la décision de 2009 introduit certaines évolutions au profit de la Commission et du Parlement européen, liées au statut d'agence de l'UE. Le règlement de 2016 diminue encore l'autonomie politique d'Europol par rapport à ces deux institutions en leur offrant des mécanismes de contrôle supplémentaires et des capacités d'information additionnelles²⁵⁷¹. Cependant, la plupart des nouvelles prérogatives accordées au Parlement européen passent par le biais du GCPC²⁵⁷². La création de ce dernier s'inscrit dans un long processus historique plus large de réflexion et de maturation sur les relations entre les échelons nationaux et européens, entamé déjà au début des années 2000 par les parlementaires²⁵⁷³. Cette configuration multi-niveaux est prévue par le TFUE dont l'une des ambitions affichées est la diminution du déficit démocratique de l'UE. L'article 88 du traité de Lisbonne dispose à cet

ou définitivement des opérations à Europol ; saisir le Parlement européen, le Conseil, la Commission européenne ainsi que la CJUE.

²⁵⁶⁹ C. Blasi Casagran, « The New Europol Legal Framework », art. cit. ; D. Drewer et V. Miladinova, « The Big Data Challenge: Impact and Opportunity of Large Quantities of Information under the Europol Regulation », *Computer Law & Security Review*, 2017, 33, 3, p. 298-308.

²⁵⁷⁰ Entretien avec un membre du bureau de protection des données d'Europol, novembre 2016.

²⁵⁷¹ Le règlement octroie un droit d'information renforcé à la Commission et au Parlement européen avec, par exemple, l'accès au rapport annuel recensant les données transmises par les États membres à Europol (article 7) ou le rapport annuel d'activités de l'agence (article 11 paragraphe 1 considérant c). Ce droit d'information est même considérablement étendu pour le Parlement européen en lien avec la procédure budgétaire (articles 59 et 60), mais aussi car il peut avoir accès aux informations traitées par Europol qu'elles soient classifiées ou non par le biais d'un arrangement de travail entre Europol et l'institution (article 52).

²⁵⁷² L'article 51 est consacré à ce contrôle parlementaire conjoint et souligne que le contrôle politique des activités d'Europol incombe à ce GCPC. Afin d'assurer cette responsabilité, le GCPC est en mesure d'inviter et de poser des questions au président du conseil d'administration, au directeur d'Europol, au CEPD ; est consulté pour la rédaction de la programmation pluriannuelle de l'agence ; et a accès à différents documents d'Europol, notamment son travail d'analyse stratégique et d'évaluation de la menace, les arrangements administratifs conclu par Europol, ainsi que les différents programmes et rapports d'activités et d'évaluation de l'agence.

²⁵⁷³ I. Cooper, « A New Form of Democratic Oversight in the EU », art. cit. ; V. Kreiling, « A Watchdog over Europe's Policemen », art. cit.

égard que le règlement Europol doit fixer « les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux ».

La proposition de règlement de la Commission intègre cette dimension, mais prévoit un fonctionnement relativement flou du GCPC²⁵⁷⁴. De nombreux amendements ont dès lors été adoptés par les eurodéputés pour clarifier les prérogatives du GCPC et son fonctionnement selon deux membres du secrétariat général du Conseil : « Le Parlement européen proposait pas mal de changements de la position initiale, l'établissement du GCPC et la régulation de ce que ce groupe ferait et comment [...] Le Parlement européen voulait avoir une description très détaillée de comment cela fonctionnerait, mais pour la Commission et les États membres cela devait être décidé par le Parlement européen et les parlements nationaux ensemble et pas être régulé dans le règlement »²⁵⁷⁵.

Si la création du GCPC semble refléter une restriction forte de l'autonomie politique d'Europol par rapport aux parlements, force est de constater qu'en réalité l'essentiel des capacités d'action octroyées au GCPC est déjà en la possession du Parlement européen. Le rôle des eurodéputés ne peut donc pas tellement être pensé comme renforcé par cette nouvelle base légale. Cette dernière semble surtout profiter aux parlements nationaux qui disposent, en revanche, d'un pouvoir de contrôle bien plus poussé sur l'agence par rapport à la décision de 2009. De plus, les prérogatives du GCPC restent finalement modestes puisqu'il n'a accès qu'à des documents généraux, non classifiés et les acteurs qu'il peut demander à recevoir et entendre sont limités, contrairement aux amendements du Parlement européen. En outre, si le GCPC identifie des problèmes, sa seule capacité d'action est la rédaction de conclusions transmises au Parlement européen et aux parlements nationaux, ensuite envoyées à des fins d'information au Conseil, à la Commission et à Europol. Enfin, l'amendement des eurodéputés relatif à la présence d'un membre du GCPC au conseil d'administration, même dénué de vote, a été rejeté. L'octroi de telles capacités d'action au GCPC, mais surtout au Parlement européen reste perçu par plusieurs délégations nationales comme une perte de leur contrôle sur Europol selon un conseiller JAI dont les propos ont été confirmés par deux membres du secrétariat général du Conseil :

²⁵⁷⁴ COM (2013) 173 final, p. 6.

²⁵⁷⁵ Entretien avec le directeur de la section JAI du secrétariat général du Conseil de l'UE et une administratrice politique du secrétariat général, juin 2017.

Le Parlement européen sur certains points a joué son propre rôle, il a voulu gagner des parts de marché, chacun voulait en gagner à son niveau, sur certains points il était l'allié des États membres, sur d'autres, tout ce qui était institutionnel, gouvernance et protection des données il était plutôt dans son renforcement dans le contrôle de l'agence, y compris en s'immisçant dans son fonctionnement, c'est comme si vous aviez des parlementaires qui viendraient à intervalles réguliers observer le Conseil des ministres, c'est un peu ça l'idée quand même²⁵⁷⁶.

L'une des innovations majeures du règlement est le contrôle effectué par le Parlement européen avec les parlements nationaux. C'était une telle nouveauté que c'était difficile à accepter pour les États membres, aucun État n'était contre la hausse du contrôle parlementaire, mais les spécificités et les modalités pratiques étaient controversées [...] Vous devez garder en tête les différentes couches de négociation quand vous comparez différents textes [...] Le traité est négocié par les ministres des affaires étrangères et les diplomates et les ministres avec le Parlement pour certains enjeux [...] Je pense que si vous demandez au LEWP s'ils auraient aimé inclure le contrôle parlementaire dans le traité de Lisbonne, la réponse aurait probablement été non [...] Pour les États membres, cela semblait aller trop loin et au-delà de ce qui était requis par le traité²⁵⁷⁷.

Les prérogatives du GCPC et du CEPD correspondent pourtant à des demandes émanant du Parlement européen, intégrées par la Commission en conformité au TFUE. Néanmoins, les représentants nationaux, disposant majoritairement d'une expertise technique, ont réussi à modérer les exigences des eurodéputés en invoquant des impératifs spécifiques d'Europol qui nécessiteraient des aménagements des dispositions génériques adoptées à un niveau macro. En diluant ces demandes, les membres du LEWP interrogés se sont déclarés satisfaits du texte finalement adopté avec le Parlement européen à la fin des trilogues : « 95% des propositions nous paraissaient acceptables [...] C'étaient plutôt des changements de formulation qui parfois allaient plus loin que ce qu'on avait pu obtenir au Conseil [...] Il y avait des choses donc qui étaient mieux, des changements mineurs de formulation et des questions qui intéressaient le Parlement européen en particulier et dont nous on se moquait un peu »²⁵⁷⁸. Le règlement Europol ne mène par conséquent qu'à une autonomisation très partielle d'Europol par rapport aux États membres, ce qui est présenté par les représentants nationaux comme une forme d'« équilibre interinstitutionnel délicat »²⁵⁷⁹. Les représentants nationaux ont dans ce sens considéré avoir « trouvé des solutions palliatives [...] face à une barrière juridique que la Commission a

²⁵⁷⁶ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

²⁵⁷⁷ Entretien avec le directeur de la section JAI du secrétariat général du Conseil de l'UE et une administratrice politique du secrétariat général, juin 2017.

²⁵⁷⁸ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

²⁵⁷⁹ Orientation générale du Conseil, document 10033/14, p. 3.

réussi à faire prévaloir »²⁵⁸⁰, en assurant la nature hybride d'Europol entre intergouvernemental et supranational.

Cette vision n'est en revanche pas partagée par les représentants de la Commission : « Le Parlement européen a certainement un rôle bien plus fort qu'avant [...] Du point de vue de la Commission, nous avons essayé d'assurer la cohérence avec les autres agences pour assurer plus d'alignement de la gouvernance, c'est quelque chose que nous n'avons pas réussi »²⁵⁸¹. La Commission n'a donc pas convaincu pleinement les eurodéputés de certaines de ses idées et a échoué à construire une alliance stable avec ceux-ci selon un policier français : « à chaque fois elle a essayé de revenir sur la proposition initiale sauf qu'il se trouve que sur ce texte le Parlement européen était plutôt en phase avec les États membres sur beaucoup de points »²⁵⁸². Ces différents éléments témoignent donc d'un soutien politique grandement divisé quant à la gouvernance d'Europol, confirmant des visions divergentes de la légitimité procédurale et éthique de l'agence. Les « crises » de la sécurité intérieure n'ont pas infléchi ces débats, si ce n'est quant à la nécessité de trouver un accord rapidement, et il est possible que les contestations de l'intégration européenne aient même pu durcir les positions du Conseil.

B. Une polarisation croissante des visions de la construction européenne

Les années 2010 sont caractérisées par une intensification des critiques adressées aux orientations de l'UE voire à son existence et à sa légitimité. En effet, des années 1950 aux années 1990, les citoyens européens auraient fait preuve d'un « consensus permissif »²⁵⁸³ à l'égard des élites politiques en matière d'intégration européenne. Toutefois, les années 2000 marquent le début d'interrogations et de débats au sein des États membres sur les orientations et le futur de l'UE, avec en leur centre des considérations liées au déficit démocratique de l'Europe. Ces doutes apparaissent pleinement durant l'échec de la ratification du traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas en 2005, puis lors de celui du traité de Lisbonne en 2008 en Irlande. Cet euroscepticisme est intensifié à la fin des années 2000 et au début des années 2010

²⁵⁸⁰ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, février 2016.

²⁵⁸¹ Entretien avec un membre du secteur responsable des agences Europol et CEPOL au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeur D « Sécurité », juin 2017.

²⁵⁸² Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, mars 2016.

²⁵⁸³ S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, op. cit., p. 329-331.

dans un contexte plus général de « crise » économique et financière et de rejet des élites nationales, puis de « crise » migratoire, et devient de plus en plus visible au fil des élections nationales et européennes successives²⁵⁸⁴.

Cette dynamique pourrait affecter la légitimité ou l'existence d'Europol qui est une agence européenne, opérant dans un domaine de compétence partagée entre l'UE et les États membres. Cependant, nous avons mis en exergue dans la section précédente le sentiment d'insécurité croissant des citoyens européens à la suite des afflux migratoires et aux attaques terroristes, menant les gouvernements nationaux à renforcer la dimension européenne. Une forme de tension et de paradoxe apparaît donc pour un certain nombre d'États qui cherchent dans le même temps des solutions au niveau européen, tout en promouvant une forme de repli au sein des frontières nationales. Cette vitalité pour plus de coopération et plus d'intervention de l'UE dans un domaine régalién a mené E. Guild et S. Carrera au constat que « l'ELSJ de l'UE constitue le domaine principal d'éléments politiques des processus d'intégration européenne. Il joue aussi un rôle vital dans la valeur ajoutée et la légitimité de l'UE pour les individus (citoyens et résidents) au sein de l'Union »²⁵⁸⁵. Une forte ambivalence quant à la souveraineté nationale serait donc perceptible en matière de sécurité intérieure, ce qui nous amène à nous interroger sur la porosité d'Europol aux débats actuels relatifs à l'UE.

Une réponse pourrait être apportée en analysant les conséquences sur la coopération policière et Europol de deux référendums organisés au niveau national et ayant mené à un rejet de l'intégration européenne : la consultation danoise de décembre 2015 et celle britannique du juin 2016. Nous postulons dans ces deux cas que le contexte sécuritaire favoriserait l'imperméabilité d'Europol à la crise ressentie de l'intégration européenne (1). En revanche, nous pensons que les avancées éventuelles de la construction européenne pourraient accélérer les évolutions de la

²⁵⁸⁴ Une importante littérature a été consacrée à cette question et le développement des facteurs et des conséquences de l'euro-scepticisme croissant n'est pas l'objet de notre étude et nous ne nous attarderons donc pas plus sur cette question. *Ibid.*, p. 331 ; S. Usherwood et N. Startin, « Euroscepticism as a Persistent Phenomenon: Euroscepticism as a persistent phenomenon », *Journal of Common Market Studies*, 2013, 51, 1, p. 1-16 ; F. Serricchio, M. Tsakatika et L. Quaglia, « Euroscepticism and the Global Financial Crisis: Euroscepticism and the global financial crisis », *Journal of Common Market Studies*, 2013, 51, 1, p. 51-64 ; N. Brack et N. Startin, « Introduction: Euroscepticism, from the Margins to the Mainstream », *International Political Science Review*, 2015, 36, 3, p. 239-249 ; S. B. Hobolt et C. de Vries, « Turning against the Union? The Impact of the Crisis on the Euro-sceptic Vote in the 2014 European Parliament Elections », *Electoral Studies*, 2016, 44, p. 504-514.

²⁵⁸⁵ E. Guild et S. Carrera, « The European Union's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On », art. cit., p. 12. Ce constat est notamment partagé par D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », art. cit.

trajectoire institutionnelle de cette agence. En d'autres termes, nous considérons que la supranationalisation de l'UE, son potentiel rapprochement d'une structure fédérale, supposerait une compétence européenne dans les domaines régaliens dont le monopole de la violence physique légitime. À ce titre, une imbrication étroite entre les développements positifs de l'Europe s'articulerait avec une autonomisation importante de l'agence (2).

B. 1. L'absence de remise en cause d'Europol en dépit des votes eurosceptiques.

Nous observons l'influence des contestations de l'intégration européenne sur Europol à la lumière de deux études de cas de référendum dont le résultat traduit un rejet de l'UE par les citoyens européens. Nous supposons que le degré d'institutionnalisation et de maturité institutionnelle acquis par cette agence, en particulier dans un contexte de crises de la sécurité intérieure, permettrait sa résilience face à des crises de la construction européenne. La première étude de cas est le Danemark où un référendum a été organisé en décembre 2015. Les citoyens danois devaient ainsi décider s'ils souhaitaient ou non mettre fin à l'*opting-out* de leur État des mécanismes de coopération policière et judiciaire décidé à la suite du traité de Maastricht. Cet exemple est particulièrement intéressant dans la mesure où le refus des citoyens européens de participer pleinement à ces enjeux semble clairement impliquer une opposition aux activités d'Europol, une agence de l'UE, dans un domaine régalien. Or, cette interprétation doit être à nos yeux nuancée en tenant compte des dynamiques plus larges ayant régi la campagne électorale. Si cette idée était confirmée, elle se traduirait par des formes d'adaptation des relations entre l'État danois et Europol dans cette nouvelle conjoncture politique (§1).

La seconde étude de cas est le Brexit, c'est-à-dire la décision des citoyens du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne à la suite de référendum de juin 2016. Cette situation nous semble distincte de la consultation danoise qui a impliqué des conséquences limitées à un secteur tandis que la britannique entraîne la fin de la participation de cet État à la construction européenne. Une très forte incertitude entoure de ce fait ces négociations du Brexit qui a créé d'importantes divisions internes quant à la démarche à adopter. Nous postulons dans le cas britannique une forte tension entre la politisation des enjeux régaliens dont fait partie la police et le sentiment d'insécurité fort des citoyens britanniques dans un contexte de crise, alimenté

par le pragmatisme²⁵⁸⁶ des policiers nationaux qui pourraient chercher à maintenir une forme de participation à Europol (§2).

B.1. §1. Le « non » au référendum danois, dommage collatéral de l'euro-scepticisme

À la suite du rejet du traité de Maastricht par les citoyens danois, une formule dérogatoire a été proposée à cet État membre par l'accord d'Édimbourg afin de s'assurer qu'il procède à la ratification du TUE. En effet, en 1993, le Danemark a bénéficié d'un *opt-out* dans quatre domaines auxquels il n'est pas tenu de participer : la politique de défense européenne, l'euro, la citoyenneté européenne et le vote à la majorité en matière JAI. Tandis que l'*opt-out* lié à la citoyenneté européenne a pris fin avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, à plusieurs reprises les gouvernements danois successifs ont essayé de mettre fin aux trois autres dérogations. Ils ont organisé par exemple un référendum en 2000 sur l'adoption de l'euro, rejetée à 53%²⁵⁸⁷. Plusieurs consultations ont par la suite été envisagées, sans pour autant être mises en œuvre²⁵⁸⁸.

Il a fallu attendre 2015 pour que le gouvernement danois, soutenu par la grande majorité des partis politiques domestiques, propose la mise en place d'un nouveau référendum relatif aux enjeux JAI. Premièrement, l'organisation de cette consultation a été justifiée par les transformations progressives de la gouvernance existante en matière JAI. D'une part, de plus en plus de domaines JAI, notamment suite au traité de Lisbonne, sont soumis à un vote à la majorité qualifiée et non plus à un vote à l'unanimité. Ces nouvelles modalités excluent donc le Danemark d'un nombre croissant de mécanismes de coopération. Elles obligent le gouvernement danois à négocier des accords parallèles avec chaque État membre ou avec l'UE dans son ensemble pour pouvoir participer aux questions en jeu. Outre la longueur de ce processus de discussion, le Danemark est dépendant de la bonne volonté de ses partenaires européens et de l'UE à conclure ces accords, ce qui représente donc une source importante d'insécurité juridique. D'autre part, les négociations du règlement Europol, prévoyant un vote également à la majorité au sein du conseil d'administration de l'agence, signifient que le Danemark serait privé de sa

²⁵⁸⁶ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

²⁵⁸⁷ H. Larsen, « What the Danish 'no' vote on Justice and Home Affairs means for Denmark and the EU », décembre 2015, disponible sur <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2015/12/10/what-the-danish-no-vote-on-justice-and-home-affairs-means-for-denmark-and-the-eu/>

²⁵⁸⁸ T. Ibolya, « A vote of no confidence: explaining the Danish EU referendum », disponible sur <https://www.open-democracy.net/can-europe-make-it/tam-s-ibolya-vote-of-no-confidence-explaining-danish-eu-referendum>.

participation à l'agence dès l'entrée en vigueur de cette nouvelle base légale. Deuxièmement, ce référendum a été pensé comme nécessaire dans le cadre d'un contexte plus large de sentiment d'insécurité prégnant des citoyens danois, en particulier suite aux fusillades des 14 et 15 février 2015 à Copenhague²⁵⁸⁹.

L'objectif de la consultation est que le Parlement danois puisse, sur une base de cas par cas, décider un *opt-in* de certains mécanismes de coopération policière et judiciaire. De la sorte, le Danemark aurait pu choisir les mécanismes auxquels il souhaitait participer, à l'instar du Royaume-Uni, apportant une certaine souplesse au lieu de l'exclusion en bloc des enjeux JAI. Une liste de 22 questions auxquelles le Danemark aurait pu prendre part a été dressée par les soutiens du « oui » et le gouvernement danois. À la tête de cette liste et jouant le rôle d'étendard de la campagne du « oui », se trouve la participation à Europol, présentée comme plus que jamais nécessaire dans un contexte d'insécurité croissant²⁵⁹⁰. Afin de rassurer les citoyens danois, les défenseurs du « oui » ont assuré que les 22 mesures ne concerneraient que la coopération policière et judiciaire européenne. Ils ont donc prévu qu'un nouveau référendum serait organisé pour les questions liées aux migrations, à l'asile et aux réfugiés qui représentent l'une des principales préoccupations des citoyens danois. À cet égard, en 2015, deux tiers des Danois pensaient, dans une dynamique de *spill-over*, que le contrôle renforcé voire la fermeture des frontières permettrait de lutter efficacement contre la criminalité²⁵⁹¹.

Tandis que durant plusieurs mois les différents sondages réalisés ont donné le « oui » grand vainqueur de ce référendum et ce à plus de 20 points d'écart, la tendance s'est progressivement inversée. Le 3 décembre 2015, 53,1% des Danois ont voté « non » et ont préféré maintenir l'*opt-out* de leur État des mécanismes JAI adoptés à la majorité. En dépit de la perception de la question posée comme complexe et très technique, 72% des Danois ont participé à ce référendum²⁵⁹². Plusieurs éléments doivent être pris en compte pour comprendre ce résultat : à

²⁵⁸⁹ H. Larsen, « What the Danish 'no' vote on Justice and Home Affairs means for Denmark and the EU », art. cit.

²⁵⁹⁰ T. Ibolya, « A vote of no confidence », art. cit.

²⁵⁹¹ C. Sørensen, « To Be In, or to Be Out: Reflections on the Danish Referendum », Commentary 29, EPIN, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2015.

²⁵⁹² H. Jacobsen, « Denmark rejects further EU integration in referendum », disponible sur <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/denmark-rejects-further-eu-integration-in-referendum/>, 4 décembre 2015.

court terme, le *timing* de ce référendum, et à plus long terme, les arguments fondateurs de l'euroscepticisme danois et le déficit démocratique croissant ressenti²⁵⁹³.

Alors que l'organisation de la consultation a été proposée très rapidement après les attaques terroristes de février 2015, celle-ci devait initialement avoir lieu en avril 2016. Finalement, ce référendum a été avancé au 3 décembre 2015. L'objectif est de devancer le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 décembre 2015, qui devait porter sur la réalisation du référendum britannique relatif au Brexit, afin d'éviter toute influence négative sur le résultat final²⁵⁹⁴. Toutefois, il semble que ce *timing* ait finalement joué en la défaveur du « oui » au référendum en raison de la survenue des attaques terroristes de Paris deux semaines auparavant. En outre, durant cette période, les États membres de l'UE, et en particulier le Danemark, ont été confrontés à une pression migratoire très importante. Cette conjoncture plus large a été grandement utilisée par les défenseurs du « non » au référendum – l'eurosceptique parti du peuple danois, la liste de l'unité (ou alliance rouge et verte) à l'extrême-gauche et l'ultra-libérale alliance libérale – pour exploiter les peurs liées à la « crise » migratoire²⁵⁹⁵.

Les soutiens du « non » ont également grandement mobilisé le sentiment croissant de méfiance voire de défiance des Danois par rapport à leurs représentants politiques et par rapport aux partis. Ils ont ainsi surtout œuvré à susciter des questionnements au sein de la population quant à la possibilité de véritablement se fier à la promesse du gouvernement d'exclure la participation du Danemark aux mécanismes de coopération relatifs aux migrations, à l'asile et aux réfugiés. Cet argument a connu un succès important du fait des questionnements plus larges à l'œuvre au sein de la société danoise sur les relations entre légitimité démocratique et légitimité populaire. Cette vision est renforcée par le sentiment d'un décalage croissant entre une élite pro-européenne et une population de plus en plus eurosceptique²⁵⁹⁶. Les débats relatifs à l'intégration européenne ont donc aussi modelé la campagne du référendum. Les principaux arguments sous-tendant l'euroscepticisme danois sont particulièrement intéressants à analyser, et il

²⁵⁹³ T. Borring Olesen, « Denmark in Europe 1973-2015: Processes of Europeanization and « Denmarkization » », *Journal of Contemporary European Research*, 2015, 11, 4, p. 323-324.

²⁵⁹⁴ H. Jacobsen, « Denmark rejects further EU integration in referendum », art. cit.

²⁵⁹⁵ « Denmark votes No on adopting EU rules », *BBC*, 4 décembre 2015 ; C. Sørensen, « To Be In, or to Be Out », art. cit. ; T. Ibolya, « A vote of no confidence », art. cit.

²⁵⁹⁶ T. Ibolya, « A vote of no confidence », art. cit.

est possible de considérer cet euroscepticisme comme « pragmatique »²⁵⁹⁷ et lié à une conception restrictive de la souveraineté²⁵⁹⁸. Par conséquent, la victoire du « non » au référendum doit aussi être saisie à la lumière des craintes diffuses dans toutes les couches de la société des Danois de perdre le contrôle et leur souveraineté sur des enjeux perçus comme régaliens²⁵⁹⁹. Cette idée est pleinement résumée par le slogan de campagne du parti du peuple danois : « Plus d'UE ? Non merci »²⁶⁰⁰.

En mobilisant ces trois arguments principaux interconnectés – méfiance à l'égard de la fiabilité de la promesse du gouvernement, défiance des élites politiques, crainte d'une perte de contrôle au profit de l'UE – et un registre émotionnel, les soutiens du « non » ont donc réussi à infléchir le résultat du référendum semblant pourtant perdu d'avance. Le succès de cette campagne doit également être mis en relation avec le manque d'arguments clairs et de réel activisme des soutiens du « oui ». Ces derniers voyaient une victoire acquise d'avance liée à l'idée que les citoyens danois percevraient de manière rationnelle leur intérêt à ce que leur État participe pleinement aux mécanismes de coopération policière et judiciaire. Finalement, cet enjeu qui constituait le véritable contenu du référendum est apparu comme grandement secondaire et a très peu été discuté. Même les partisans du « non » n'ont pas remis en cause la participation du Danemark à Europol qu'ils ont jugée nécessaire. Ils ont avancé l'idée qu'il serait toujours possible pour le Danemark de conclure un accord spécifique avec Europol²⁶⁰¹, privant dans le même temps le camp du « oui » d'un argument essentiel²⁶⁰². La population danoise ne s'est donc pas réellement prononcée sur son opposition à la coopération policière et judiciaire européenne. Elle a voté à partir d'arguments plus larges et a continué à soutenir la participation de

²⁵⁹⁷ M. K. Rasmussen et C. Sørensen, *Denmark: A Pragmatic Euroscepticism*, Building Bridges Paper Series, 2016.

²⁵⁹⁸ Dans ce sens, les Danois sont très favorables à l'intégration économique et au développement du marché unique européen, et tendent à considérer l'UE comme nécessaire. En 2015, 75% des Danois pensaient ainsi que leur État ne se débrouillerait pas mieux sans l'UE. En outre, ils affichent un très fort sentiment d'appartenance à l'UE puisque par exemple 74% des Danois se sentent européens – contre une moyenne de 67% au niveau de l'UE – et 58% se considèrent à la fois danois et européens – contre une moyenne de 52% au niveau de l'UE. Cependant, les Danois se montrent beaucoup plus réticents à l'affirmation de toute forme de fédéralisation de l'UE qui impliquerait notamment un renforcement du Parlement européen et de la Commission européenne. Ils tendent à concevoir un jeu à somme nulle entre la préservation de leur souveraineté nationale et le processus d'intégration européenne (*Ibid.*, p. 4-7).

²⁵⁹⁹ C. Sørensen, « To Be In, or to Be Out », art. cit.

²⁶⁰⁰ T. Ibolya, « A vote of no confidence », art. cit.

²⁶⁰¹ *Ibid.*

²⁶⁰² D. Beach, *Referendums in the European Union*, Oxford University Press, 2018, volume 1.

leur État à Europol, témoignant donc du soutien croissant de l'opinion publique à cette agence²⁶⁰³.

Néanmoins, les partis politiques champions du « non » n'ont pas véritablement pris en compte les difficultés légales posées par l'adaptation des interactions entre l'État danois et Europol dans le cadre d'un *opt-out* aux mécanismes régis par la majorité. Ils ne semblent pas non plus avoir pensé les éventuelles réticences des États membres à négocier un tel accord de coopération entre leur État et Europol. Celui-ci pourrait en effet créer un précédent problématique, notamment avec l'organisation très prochaine du référendum au Royaume-Uni²⁶⁰⁴. Or, en dépit de ces difficultés, une forte pression politique a été exercée au niveau national et européen pour déterminer les modalités de participation du Danemark à Europol. Ce sentiment d'urgence est fondé sur l'entrée en vigueur très prochaine de la nouvelle base légale de l'agence qui exclurait cet État. L'objectif annoncé de conclure un tel accord dans les plus brefs délais et d'éviter un vide légal a ainsi été présenté par l'ensemble de ces acteurs comme lié aux « profits mutuels du Danemark et du reste de l'UE dans la lutte contre la criminalité grave et organisée transfrontalière et le terrorisme international »²⁶⁰⁵.

Finalement, l'accord avec Europol, créé uniquement et spécifiquement pour le Danemark, fait que ce dernier n'est pas un État tiers quelconque. Il perd tout de même son statut de membre au sein d'Europol, le privant par conséquent de la pleine participation au travail de l'agence ou de droits décisionnels au sein des organes de gouvernance. Cependant, afin de répondre aux besoins opérationnels perçus, le Danemark dispose d'un accès permanent aux bases de données d'Europol par le biais de ses officiers de liaison, sans besoin de justifier de leur « droit de savoir ». En outre, les policiers danois peuvent toujours échanger des informations par le biais de l'agence et participer aux ECE. Le Danemark conserve également une forme de représentation au sein du conseil d'administration d'Europol, mais sous le statut d'observateurs, dénués d'un droit de participation et sur invitation. Pour autant, plusieurs conditions sont posées. Le Danemark doit demeurer un État membre de l'UE et de l'espace Schengen. Il doit de plus reconnaître

²⁶⁰³ C. Sørensen, « To Be In, or to Be Out », art. cit. ; T. Iboya, « A vote of no confidence », art. cit. ; H. Jacobsen, « Denmark rejects further EU integration in referendum » art. cit.

²⁶⁰⁴ M. Bresson, M. Helligsøe, « Danish referendum: why should Brussels care? », disponible sur <https://fleshmanhillard.eu/2015/12/danish-referendum-why-should-brussels-care/>, 4 décembre 2015.

²⁶⁰⁵ Communiqué de presse IP/16/4398 du 15 décembre 2016, « Déclaration pour minimiser les effets négatifs du départ danois d'Europol suite au référendum au Danemark du 3 décembre 2015 » par le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, le Président du Conseil européen, Donald Tusk, et le Premier ministre du Danemark, Lars Løkke Rasmussen.

le rôle du CEPD sur la mise en œuvre de l'accord et adopter un cadre légal de protection des données équivalent à celui exigé pour les États membres signataires du règlement Europol. Enfin, il doit accepter la juridiction de la CJUE. Cet accord sur mesure, trouvé au dernier moment le 27 avril 2017, semble globalement favorable au Danemark, bien qu'il ait été décrit par les partisans du oui, dont le Premier ministre comme une sortie du Danemark par « la porte de service [après avoir volontairement] jeté les clés de la porte d'entrée »²⁶⁰⁶.

B.1. §2. « Does Brexit mean Brexit » ?

Une étude de la relation tumultueuse entre l'UE et le Royaume-Uni s'avère riche d'enseignements quant aux profondes divisions que l'Europe a suscitées entre les partis conservateur et travailliste, dans les rangs respectifs de ces partis et plus largement au sein de l'opinion publique. Lié à une conjoncture politique non maîtrisée par son initiateur, le Premier ministre britannique David Cameron²⁶⁰⁷, le Brexit est fondé sur une pluralité de facteurs et sur des déterminants socio-économiques et géographiques²⁶⁰⁸. Le résultat de cette consultation confirme la vision par une partie des Britanniques d'une UE nuisant à la souveraineté nationale, leur remise en cause de l'intégration même économique et leur faible sentiment d'appartenance à

²⁶⁰⁶ « Denmark clinches Europol « backdoor » deal », *EU Observer*, 1 mai 2017.

²⁶⁰⁷ En effet, le renforcement de l'euro-scepticisme britannique, reflété pleinement par la montée du parti de l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP) aux élections nationales, a poussé David Cameron à annoncer l'organisation d'un référendum sur le maintien ou non de son État dans l'UE en janvier 2013 en cas de victoire électorale. Alors que le parti conservateur sort grand vainqueur des élections législatives de mai 2015, David Cameron se retrouve contraint d'organiser le référendum promis par son parti, mais seulement après avoir négocié un nouvel accord avec l'UE pour réviser leur relation, en particulier concernant les politiques migratoires, le renforcement des prérogatives des parlements nationaux et des États membres de manière générale. Malgré la conclusion de cet accord en février 2016 et les quelques concessions obtenues par le gouvernement britannique, la mise en place d'un référendum est annoncée le 20 février 2016 pour la date du 23 juin 2016, lançant une campagne intense de la part des partisans du maintien et de la sortie de l'UE et divisant grandement les partis politiques, y compris les conservateurs et le cabinet, et la population. La courte victoire des partisans du Brexit (51,9%) lors du référendum, avec un taux de participation de 72,2%, entraîne la démission de David Cameron, soutien du maintien du Royaume-Uni dans l'UE, remplacé par Theresa May qui doit trouver un accord avec l'UE concernant les modalités de départ du Royaume-Uni.

²⁶⁰⁸ Les travaux sur cette question ont démontré que les électeurs en faveur du Brexit ont été surtout des personnes plus âgées, moins diplômées, moins aisées, se percevant comme les perdantes de la mondialisation et correspondant à des zones géographiques souvent plus rurales ou péri-urbaines. Ces personnes ont dès lors perçu, entre autres, la conjoncture migratoire comme justifiant un départ de l'UE, tandis que leur rejet des élites politiques et économiques a renforcé leur défiance envers l'intégration européenne (Cf. par exemple S. B. Hobolt, « The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent », *Journal of European Public Policy*, 2016, 23, 9, p. 1259-1277 ; M. Goodwin et O. Heath, « Brexit Vote Explained: Poverty, Low Skills and Lack of Opportunities », Joseph Rowntree Foundation ; S. Vasilopoulou, « UK Euro-scepticism and the Brexit Referendum », *The Political Quarterly*, 2016, 87, 2, p. 219-227 ; J. O'Reilly (ed.), « Brexit: Understanding the Socio-Economic Origins and Consequences », *Socio-Economic Review*, 2016, 14, 4, p. 807-854).

l'Europe²⁶⁰⁹. Les multiples réticences exprimées par les délégations britanniques face à toute dynamique de supranationalisation et les aménagements sous forme d'*opt-out/opt-in* accordés à cet État, comme démontré dans les chapitres précédents, prennent sens dans ce cadre. La volonté de la majorité des Britanniques de quitter l'Europe renvoie de ce fait à une contestation des orientations de l'intégration européenne et à la conception d'un calcul coûts/bénéfices comme désavantageux pour les Britanniques.

La campagne menée autour du Brexit n'a pas tellement évoqué les enjeux de coopération policière et judiciaire européenne. Autrement dit, la victoire du « non » ne peut être pensée comme une remise en cause de cette coopération. Nonobstant, le Brexit soulève de nombreuses interrogations quant aux modalités du départ britannique et quant aux formes futures de coopération entre l'UE et cet État en matière JAI. Or, sur ce point, en juillet 2016, Theresa May a déclaré que « *Brexit means Brexit* » sous-entendant que le Royaume-Uni sortirait pleinement de tous les mécanismes liés à l'intégration européenne²⁶¹⁰. Toutefois, de nombreux aménagements ont grandement dilué la position de la Première ministre britannique.

La première question que le gouvernement a dû régler très rapidement a été celle de participer ou non à Europol à la suite de l'adoption de son nouveau règlement. Ce dernier devait entrer en vigueur avant le départ du Royaume-Uni de l'UE. Si le gouvernement voulait maintenir la présence britannique au sein de l'agence, il devait choisir un *opt-in*, même si ce dernier ne devait durer que quelques mois. Dans le cas contraire, cela signifiait que le Royaume-Uni mettait fin à sa participation à Europol, avant même de quitter l'UE et la finalisation du processus du Brexit. Au premier abord, le gouvernement britannique a semblé hostile à tout *opt-in* en conformité avec la ligne dure des *brexiters*, mais les agences policières britanniques ont affiché un fort soutien à Europol et ont réussi à infléchir cette position :

Du fait de la sortie, nous devons nous occuper du règlement Europol et c'était un réel problème. La police britannique, la National Crim Agency, la Metropolitan Police, la Police Scotland, l'immigration, les douanes se sont rassemblées et ont affirmé d'une seule voix forte au gouvernement, à notre ministre de l'Intérieur « vous devez trouver une solution à cette question Europol parce que nous obtenons tellement de valeur d'Europol » [...] La première chose que le gouvernement a dû faire a été la décision d'opt-in du règlement. C'était difficile pour eux, cette ambiguïté, quand vous voulez faire une chose mais que vous devez en faire une autre.

²⁶⁰⁹ C. Sørensen montre à ce titre les différences majeures par rapport aux visions de l'Europe dominantes au sein de la population danoise (« To Be In, or to Be Out », art. cit.).

²⁶¹⁰ « No second EU referendum if Theresa May becomes PM », *BBC*, 11 juillet 2016.

*Mais la voix du milieu policier était forte face au gouvernement britannique et au ministre de l'Intérieur, et nous avons tellement de soutien au sein du ministère de l'Intérieur [...] L'opt-in qui nous donnerait une très bonne plateforme pour négocier notre statut de partie tierce*²⁶¹¹.

Force de ces arguments opérationnels et du soutien affiché par les services de police, le gouvernement britannique a finalement décidé en novembre 2016 de participer au nouveau règlement Europol par le biais d'un *opt-in*. Il a justifié cette décision en précisant qu'un *opt-in* « maintiendra la continuité opérationnelle et minimisera la perturbation pour la police britannique liée à la sortie britannique de l'UE, assurant que notre BDL à Europol est maintenu et que les agences de police peuvent continuer à accéder aux systèmes d'Europol et au renseignement »²⁶¹². De la sorte, le gouvernement a repris les arguments des services de police en avançant la nécessité de protéger les intérêts britanniques et d'orienter la direction d'Europol, tout en soutenant les enquêtes transfrontalières²⁶¹³. Ce choix a d'ailleurs été conforté par la *House of Lords*, dont la majorité des membres sont plus réticents au Brexit, au nom de la « valeur stratégique additionnelle à rester un membre à part entière d'Europol et de son conseil d'administration durant une période de négociation des modalités du futur partenariat de Royaume-Uni en matière de police et de sécurité »²⁶¹⁴.

Néanmoins, cet *opt-in* ne peut marquer qu'une période transitoire dans la coopération entre le Royaume-Uni et Europol, prenant fin avec la concrétisation du Brexit prévue initialement en décembre 2020. La question se pose donc des modalités futures des relations entre ces deux parties à partir de ce moment. Selon les *hard brexiteurs*, le Brexit devrait logiquement mener à la sortie du Royaume-Uni de tous les mécanismes liés à l'intégration européenne. Par conséquent, cet État, en activant l'article 50 du TUE, deviendrait un État tiers et en tant que tel, concernant la coopération policière, il ne pourrait plus produire de mandat d'arrêt européen. De surcroît, il serait privé d'accès aux réseaux, bases de données systèmes d'information européens, comme le PNR, le SIS II ou encore le système d'information des casiers criminels euro-

²⁶¹¹ Entretien avec un officier de liaison britannique d'Europol, novembre 2016.

²⁶¹² Home Office, Explanatory Memorandum on the UK Government's Intention to Opt In to Regulation (EEU) 2016/7794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and Repealing and Repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, disponible sur http://europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk/files/2016/11/EMEuropol_Opt_in.pdf

²⁶¹³ *House of Lords, European Union Committee*, « Brexit: Future UK-EU Security and Police Cooperation » 2018, p. 16.

²⁶¹⁴ *Ibid.*, paragraphe 50.

peens (ECRIS). Le Royaume-Uni perdrait également son statut de membre à part entière d'Europol²⁶¹⁵. Cette vision repose sur l'idée que des relations bilatérales entre les États suffiraient à assurer la sécurité intérieure britannique, contestant la nécessité d'une relation approfondie entre Europol et les forces policières nationales. Cette vision a notamment été défendue par Richard Dearlove, ancien directeur du SIS : « Le Royaume-Uni est le leader européen en matière de sécurité et de renseignement et il donne bien plus que ce qu'il obtient en retour [...] L'Europe serait la perdante potentielle en termes de sécurité nationale. Mais si le Brexit a lieu, le Royaume-Uni se montrerait très certainement magnanime en n'en faisant pas payer le prix à ses partenaires européens »²⁶¹⁶. De même, Amber Rudd, alors Secrétaire d'État à l'Intérieur, a également affirmé en mars 2017 qu'il était probable que le Royaume-Uni quitte Europol et emporte avec lui toutes ses données²⁶¹⁷. D'ailleurs, à cette même période, Theresa May a laissé planer le doute sur la volonté britannique de participer aux mécanismes JAI et en conditionnant cette contribution à l'avancement des négociations et au degré de satisfaction des demandes britanniques : « Si nous quittons l'Union européenne sans un accord, par défaut nous serons soumis aux règles de l'Organisation mondiale du Commerce. En termes de sécurité, pas d'accord signifierait un affaiblissement de notre coopération dans la lutte contre la criminalité et le terrorisme »²⁶¹⁸.

Cependant, ces voix semblent avoir été minoritaires au sein du Royaume-Uni. Les services de police ont tendu à défendre grandement la nécessité d'une coopération aussi aboutie que possible avec Europol en mettant en avant un certain nombre d'impératifs sécuritaires et opérationnels. Ces acteurs ont mis en lumière la succession de problèmes de sécurité intérieure pour justifier leur cadre cognitif et qui a été diffusée par le biais de médias. De ce fait, ils ont fait planer la menace que le Royaume-Uni devienne « la capitale mondiale du blanchiment d'argent »²⁶¹⁹. Ils ont insisté sur la coopération rendue nécessaire à la suite de l'empoisonnement de M. Skripal. Ou ils ont rappelé l'importance de la menace terroriste, en particulier au

²⁶¹⁵ P. Hustinx et al., « Criminal Justice and Police Cooperation between the EU and the UK after Brexit: Towards a Principled and Trust-Based Partnership », Bruxelles, Task Force Centre for European Policy Studies et Queen Mary University of London, 2018, p. 19.

²⁶¹⁶ « Brexit would not damage UK security », *Prospect Magazine*, 23 mars 2016.

²⁶¹⁷ « Brexit: UK 'likely' to stop sharing intelligence with EU through Europol, says Amber Rudd », *The Independent*, 29 mars 2017.

²⁶¹⁸ « L'impact du Brexit sur la coopération antiterroriste », *Le Monde*, 4 juin 2017.

²⁶¹⁹ « Brexit could make the UK the money laundering capital of the world » *The Independent*, 10 janvier 2018.

Royaume-Uni. C'est notamment le cas de la *National Crime Agency*, en charge des considérations post-Brexit en matière de coopération policière en raison de son statut d'agence leader dans ce domaine qui regroupe l'ensemble des points de contact centraux. Socialisés à l'Europe et européanisés, les membres de celle-ci ont identifié l'*opt-in* au règlement Europol, mais aussi de manière plus large la participation britannique à cette agence d'une manière ou d'une autre, comme l'une des priorités majeures des négociations²⁶²⁰. Rob Wainwright a également prévenu qu'à ses yeux, le départ britannique a « le potentiel pour mettre à mal la capacité du Royaume-Uni de lutter contre le terrorisme et la criminalité du fait du degré d'insertion des systèmes d'information et autres capacités de coopération policière dans la communauté policière et, dans une moindre mesure, dans la communauté du renseignement [...] Il y aura un impact négatif, c'est juste une question d'impact plus ou moins fort. C'est vraiment juste une limitation des dégâts »²⁶²¹.

Cette limitation des dégâts serait pour ces acteurs, issus d'arènes techniques, au moins assurée par la conclusion d'un accord de coopération entre Europol et le Royaume-Uni lorsqu'il deviendra un accord tiers. Or, ce type d'accord, même s'il était opérationnel, est jugé insatisfaisant par de nombreux commentateurs. Premièrement, les services de police britanniques perdraient l'accès direct aux bases de données. Ils ne disposeraient plus de la même qualité ni quantité de données, ne pouvant avoir accès à toutes les bases existantes. Or, en dépit des nombreuses tensions liées aux modalités de gouvernance d'Europol, les services de police britanniques se sont révélés être à la fois des contributeurs et des utilisateurs très importants de l'agence. En 2016, ils figureraient même selon un rapport de la *House of Lords* dans le « top quatre dans l'introduction de nouveaux cas dans le système Europol, dans le top cinq dans l'utilisation des systèmes basés à Europol, dans le top quatre pour son engagement dans le système de traçage du financement du terrorisme et dans le top trois dans l'utilisation des systèmes d'information d'Europol, particulièrement le réseau de données policières »²⁶²². De même, un officier de liaison britannique à Europol nous précisait en 2016 que les messages envoyés par le Royaume-Uni *via* SIENA « sont passés de 24 000 en 2012 à 40 000 anticipés

²⁶²⁰ *House of Lords, European Union Committee*, « Brexit: Future UK-EU Security and Police Cooperation » 2018.

²⁶²¹ « Europol chief says Brexit would harm UK crime-fighting », *The Guardian*, 22 juin 2016.

²⁶²² *House of Lords, European Union Committee*, « Brexit: Future UK-EU Security and Police Cooperation » 2018, p. 16.

cette année, donc c'est le double. Donc le Royaume-Uni est juste derrière l'Allemagne »²⁶²³. Enfin, le Royaume-Uni dispose du plus grand nombre d'officiers de liaison postés à Europol, après les États-Unis, témoignant donc d'un investissement croissant dans l'agence européenne.

Deuxièmement, le Royaume-Uni perdrait son influence et sa capacité à orienter Europol, ses priorités, sa stratégie, sa vision puisqu'il serait dépourvu de son droit de vote au sein du conseil d'administration de l'agence et du Conseil des ministres. Par conséquent, un tel accord est décrit comme Rob Wainwright comme menant le Royaume-Uni au mieux à devenir l'un des « membres de seconde zone de notre club – utile, mais sans, par exemple, accès direct à notre base de données, sans capacité de diriger le moindre projet opérationnel, sans avoir l'influence sur notre organisation dont ils disposent en ce moment »²⁶²⁴. Sur ce dernier point, nous avons démontré le « rôle d'influence »²⁶²⁵ de cet État sur les orientations d'Europol du point de vue opérationnel, en exportant leur modèle d'*intelligence-led policing* et d'analyse stratégique, et organisationnel, notamment grâce au directeur.

Ce sont ces insuffisances qui poussent actuellement le gouvernement britannique à essayer d'obtenir un statut dérogatoire pour ne pas être considéré comme un État tiers parmi d'autres. Cette demande de traitement exceptionnel est défendue par le gouvernement britannique par la mise en exergue de sa participation préalable à Europol et son haut degré de participation : « Nous ne sommes plus un État membre, mais le Royaume-Uni veut tout, il veut un accès privilégié en disant « allons, nous sommes le Royaume-Uni » ! »²⁶²⁶. Dans ce sens, le Livre blanc sur la future relation entre l'UE et le Royaume-Uni publié par le gouvernement britannique en juillet 2018 propose la conclusion d'un « nouveau traité de sécurité intérieure » afin d'atteindre des « objectifs partagés » et de garantir que le Royaume-Uni continue après le Brexit à participer aux mesures européennes de coopération policière et judiciaire²⁶²⁷. Cette vision, traduisant une forme de « complexe de supériorité »²⁶²⁸, n'a pas forcément été bien accueillie par les institutions européennes et les États membres. Ceux-ci l'ont surtout interprétée comme une volonté du gouvernement britannique de disposer des mêmes avantages que les États membres tout en devenant un État tiers. À cet égard, la Commission européenne a rappelé

²⁶²³ Entretien avec un officier de liaison britannique d'Europol, novembre 2016.

²⁶²⁴ « Europol chief says Brexit would harm UK crime-fighting », art cit

²⁶²⁵ Entretien avec un officier de liaison britannique d'Europol, novembre 2016.

²⁶²⁶ *Ibid.*

²⁶²⁷ P. Hustinx et al., *Criminal Justice and Police Cooperation between the EU and the UK after Brexit*, op. cit., p. 21.

²⁶²⁸ « Westminster estime que la sécurité européenne sera en danger après le Brexit », *Le Monde*, 22 mars 2018.

que le Royaume-Uni resterait un partenaire clé essentiel pour assurer la sécurité intérieure en Europe, mais serait un partenaire parmi d'autres²⁶²⁹. De même, Michel Barnier, le négociateur de l'UE dans le cadre du Brexit a rappelé au gouvernement britannique que « vous êtes un État tiers parce que vous en avez décidé ainsi »²⁶³⁰, tout en invitant à défendre un intérêt sécuritaire mutuel.

Ces réticences n'ont pas empêché le gouvernement de Theresa May à chercher à s'appuyer sur le précédent danois pour obtenir également un accord sur mesure. Cependant, le Royaume-Uni est dans une situation toute autre puisqu'il n'est pas membre de l'espace Schengen et bientôt plus membre de l'UE. En outre, les discussions concernant l'accord entre le Danemark et Europol ont eu lieu lorsque la décision Europol était encore appliquée et non le règlement. Cet élément est essentiel puisque le règlement Europol ne permet plus à Europol de négocier des accords directement avec des parties tierces avec l'accord du Conseil. À présent, ces accords doivent être approuvés par la Commission européenne et le Parlement européen, ce qui complique le processus de discussion par rapport aux négociations ayant eu lieu avec le Danemark²⁶³¹. Enfin, le Danemark a dû reconnaître à la fois les prérogatives du CEPD sur la mise en œuvre de l'accord et la juridiction de la CJUE, points litigieux aux yeux du gouvernement britannique²⁶³².

Au moment de l'écriture de ce chapitre, dans le flou général du Brexit, aucun accord n'a encore été trouvé entre Europol et le Royaume-Uni. Ce dernier espère toujours pouvoir obtenir un statut particulier par rapport aux autres États tiers, sans parvenir à de réelles concessions de la part de l'UE²⁶³³, ce qui a été dénoncé dans une certaine mesure par la *House of Commons*²⁶³⁴.

Cette quête de *statu quo* quant à la coopération avec Europol, visible dans les cas danois et britannique, a été décrite par le personnel de l'agence comme reflétant sa légitimité et sa maturité institutionnelle. Cette institutionnalisation est surtout pensée en termes opérationnels, et ce d'autant plus qu'elle est conçue en lien avec les variations expliquées dans la première

²⁶²⁹ P. Hustinx et al., *Criminal Justice and Police Cooperation between the EU and the UK after Brexit*, op. cit., p. 23-25.

²⁶³⁰ « Brexit : le Royaume-Uni perdra l'accès aux données policières de l'UE », *Le Figaro*, 19 juin 2018.

²⁶³¹ P. Hustinx et al., *Criminal Justice and Police Cooperation between the EU and the UK after Brexit*, op. cit., p. 104.

²⁶³² *Ibid.*, p. 105-106.

²⁶³³ « Brexit: UK admits it will leave Europol and fears 'major drop' in crime-fighting co-operation », *The Independent*, 14 novembre 2018.

²⁶³⁴ House of Commons, « UK-EU security cooperation after Brexit: Follow-up report: Government Response to the Committee's Seventh Report of Session 2017-19 », 2018.

section de ce chapitre : « Les États membres eux-mêmes, les ministres, le Conseil perçoivent le besoin d'Europol, comme reflété par la création des centres, mais aussi plus récemment par l'*opt-in* du Royaume-Uni et le désir du Danemark de participer d'une certaine manière à Europol »²⁶³⁵.

B. 2. Une dépendance aux évolutions européennes exogènes à l'agence

Nous avons abordé dans le point précédent les contestations et critiques à l'encontre de la construction européenne. Toutefois, force est de constater également que l'UE semble de plus en plus à la croisée des chemins entre intergouvernementalisme et supranationalisation. À cet égard, certains discours de professionnels de la politique et des modifications de l'UE reflètent des avancées supranationales. Or, si nous avons observé *supra* la perméabilité de la trajectoire institutionnelle d'Europol à ce rejet de l'Europe, nous supposons dans ce second temps une imbrication entre cette agence et les mutations positives de la construction européenne. Ce postulat est lié à la nature régaliennne de la police qui deviendrait indispensable à l'évolution éventuelle de l'UE vers une forme de fédération, impliquant un rôle essentiel d'Europol dans cette dynamique.

Dans ce sens, plusieurs propositions politiques ont été réalisées sur la métamorphose d'Europol en un FBI européen, conformément à la formulation du projet d'Helmut Kohl durant les négociations du traité de Maastricht. Ces demandes tendent à ressurgir en général après les attaques terroristes touchant des États membres européens dans un contexte de fort désarroi menant à des déclarations politiques se souhaitant innovantes. Si ces idées peuvent provenir de membres de gouvernement²⁶³⁶, de manière plus surprenante elles ont également été reprises par des parlementaires nationaux ou européens. Certains d'entre eux se placent à la droite de l'échiquier politique national, à l'instar de George Fenech, ancien député « Les Républicains »²⁶³⁷, ou européen, comme Manfred Weber, candidat du PPE en 2019 pour la présidence de la Commission européenne²⁶³⁸. D'autres se trouvent en revanche dans l'aile gauche des hémicycles

²⁶³⁵ Entretien avec un membre du service juridique d'Europol, novembre 2016.

²⁶³⁶ C'est par exemple le cas de Boris Pistorius, alors ministre de l'Intérieur et du Sport de Basse-Saxe membre du Parti social-démocrate allemand (« Nahles: the SPD needs to make more policy for skilled center », *CC Discovery*, 9 janvier 2019).

²⁶³⁷ « Attentats en Catalogne : l'idée d'un « FBI européen » refait surface », *RFI*, 8 août 2018.

²⁶³⁸ « Every victim of terrorism and crime is one victim too much. This is why, we want to take the next big step in Europe's fight on terrorism and organised crime. And this is also clearly what the people expect from Europe

nationaux, comme le parti socialiste hongrois²⁶³⁹, et européens, dont Yannick Jadot, eurodéputé écologiste²⁶⁴⁰ ou Gianni Pittella, alors président du groupe des Socialistes et Démocrates au sein du Parlement européen²⁶⁴¹. Pourtant, les représentations dominantes au sein de ces groupes politiques étaient, surtout dans les années 2000, concentrées sur le contrôle d'Europol et la méfiance à l'encontre de toute extension de ses pouvoirs. Cette mutation confirme la convergence généralisée des professionnels de la politique vers l'autonomisation de l'agence, qu'elle soit liée à des croyances en sa réputation substantive ou à des stratégies électorales.

Pour autant, il n'existe pas d'unanimité parmi les acteurs politiques nationaux et européens sur la transformation Europol en un FBI européen doté de pouvoirs exécutifs propres et indépendants. Certains acteurs ont invité à prendre de la distance par rapport à ces discours politiques. C'est le cas de Gilles de Kerchove, pourtant soutien à l'évolution d'Europol, qui a rappelé que le renseignement ne faisait pas partie des compétences accordées à l'UE, mais qu'il reposait sur des mécanismes de coopération bilatérale ou multilatérale restreinte²⁶⁴². De même, certains professionnels de la politique ont souligné la nécessité préalable d'utiliser pleinement les capacités d'action déjà existantes au lieu de chercher à créer encore une fois de nouvelles structures de coopération. Ils ont ainsi appelé à arrêter de multiplier les « slogans politiques » dans un contexte d'incertitude et de sentiment de vulnérabilité²⁶⁴³. Cette politisation de la sécurité intérieure a également été mise en lumière par plusieurs policiers nationaux qui ont démontré l'incohérence de ces propositions politiques par rapport au système européen existant : « Il y a des différences de cultures, d'exercice du procès pénal qui répondent aux nécessités du droit national. Il est illusoire de penser *ex nihilo* l'émergence d'une sorte de FBI européen. On n'est pas aux États-Unis qui ont un droit différent selon les États mais qui parlent la même langue, ont un président commun, des agences fédérales, ont fait une répartition des tâches »²⁶⁴⁴.

[...] As EPP, we do not just talk, but we deliver and we push for further actions: within the next five years, we want to turn Europol into a « European FBI » » (<https://manfredweber.eu/fr/a-european-fbi-to-fight-terrorism-and-organised-crime/>).

²⁶³⁹ « European FBI – Possible Future For The European Union? », *Hungary Today*, 13 janvier 2017.

²⁶⁴⁰ « Attentats en Catalogne : l'idée d'un « FBI européen » refait surface », *RFI*, 8 août 2018.

²⁶⁴¹ <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/tackle-terrorism-20-europol-must-become-european-fbi-says-gianni-pittella>

²⁶⁴² Gilles de Kerchove : « Un FBI européen n'est pas pertinent aujourd'hui », *Les Échos*, 30 novembre 2015.

²⁶⁴³ « Terrorisme : pourquoi le « FBI européen » n'existe toujours pas », *Le Journal du Dimanche*, 30 novembre 2017.

²⁶⁴⁴ Entretien avec un officier de police de la DRI de la DCPJ, décembre 2015.

Par conséquent, plusieurs acteurs ont plutôt pensé que le développement d'Europol en une agence exécutive serait déclenché par des évolutions de la coopération judiciaire en matière pénale. Nous avons à ce titre démontré dans la section précédente comment les modifications apportées à Eurojust avaient eu des répercussions sur le règlement Europol, notamment concernant le mandat de l'agence²⁶⁴⁵. Cette idée de cohérence entre la coopération judiciaire et policière est de ce fait au cœur des interrogations actuelles restituées par plusieurs acteurs interrogés. En effet, durant le Conseil Justice du 8 juin 2017, 20 États membres se sont mis d'accord pour mettre en place un mécanisme de coopération renforcée afin de créer un parquet européen, pour l'instant limité à la lutte contre la fraude au budget de l'UE. Le début prochain des activités du parquet européen a été perçu par les policiers nationaux comme pouvant initier des révisions majeures d'Europol sur un moyen voire long terme : « Si le parquet européen voit le jour, Europol pourrait peut-être avoir une branche d'enquête »²⁶⁴⁶ ou « Le supranational est en train de se dessiner par la justice avec la question d'un parquet européen. Après, si on veut se projeter dans le futur et créer un FBI pourquoi pas, mais sur des segments et ça va venir dans 15-20 ans je pense »²⁶⁴⁷.

Cette connexion entre la justice et la police a été conçue comme une réelle source de renforcement de l'autonomie opérationnelle d'Europol de manière beaucoup plus affirmée par le personnel de l'agence, bien qu'encore dubitatif sur les temps de réalisation d'une telle avancée :

*Europol est à un stade maximal de progression, ils vont réussir des enquêtes etc. mais Europol ne pourra progresser et aller au-delà que si cela devient une agence opérationnelle style FBI, c'est-à-dire susceptible de diligenter des enquêtes dans les pays [...] Ceci étant, c'est aussi conditionné par la question du procureur européen [...] Qui dit procureur européen dirait forcément une structure de police européenne opérationnelle qui serait sous sa direction [...] Europol ne pourra avancer de façon significative et évoluer sérieusement que par un changement de cet ordre [...] Mais il y a tellement de facteurs politiques qui entrent en jeu que j'y crois moyennement et pas avant une échelle de 15 à 20 ans*²⁶⁴⁸.

Il pourrait devenir un FBI européen [...] Je pense que nous avancerons vers l'octroi de pouvoirs exécutifs à Europol dans des domaines limités [...] Je crois que le parquet européen déclenchera ce changement parce que vous ne pouvez pas avoir un parquet européen si le parquet européen n'a pas de bras exécutif pour aller

²⁶⁴⁵ Il est pourtant intéressant de noter, comme le démontre Antoine Mégie, que la création et le développement d'Eurojust ont été initialement justifiés par la nécessité de compenser le dynamisme de la coopération policière et d'Europol (« Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », art cit). La relation pourrait donc s'être potentiellement inversée.

²⁶⁴⁶ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

²⁶⁴⁷ Entretien avec un officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ, décembre 2015.

²⁶⁴⁸ Entretien avec un ancien membre de la direction d'Europol, avril 2016.

*poser des questions [...] Il y a des débuts de débat qui pourraient mener Europol dans certains cas limités à avoir des pouvoirs exécutifs et au moment où vous avez des pouvoirs exécutifs vous changez de dimension*²⁶⁴⁹.

Pour d'autres acteurs interrogés, le déclencheur des transformations opérationnelles d'Europol serait surtout lié à l'intensité et au degré d'intégration européenne choisis. Cette vision est portée par certains policiers nationaux : « Il faudra que l'Europe ait franchi sur ce domaine JAI un degré de maturité suffisant et on en est encore un peu loin [...] Devenir un FBI européen pose des problèmes pratiques, ça veut dire que l'Union deviendrait un État fédéral »²⁶⁵⁰. Ce cadre cognitif a également été partagé par des membres de l'agence : « Est-ce qu'un jour on aura des pouvoirs coercitifs, ça c'est une volonté politique et je pense que ça pourrait se justifier d'un point de vue opérationnel, mais que ça n'arrivera que s'il y a une décision politique et qui sera éminemment politique car il y aura des relents de fédéralisme²⁶⁵¹ ». Or, sur ces points, l'ensemble des acteurs interrogés, que ce soit au niveau national ou européen, ont témoigné d'un fort pessimisme quant à une telle mutation :

*Ce ne sera pas à court terme, ni à moyen terme, peut-être à long terme, mais je ne suis pas du tout certain qu'Europol fera de la police car tout ce qui est sécurité et sûreté reste le principal pouvoir régalien de l'État, il faudrait donc renoncer à notre système européen pour passer du système fédéraliste ou confédéraliste, ce serait une évolution énorme. Les policiers ne font que suivre la société et ne font que s'y adapter, on prend tous les problèmes de la société en pleine figure et on doit apporter des « réponses ». Donc actuellement on a vraiment des États qui sont encore des États-nations marqués qui ne se débarrasseront pas de leurs pouvoirs régaliens en termes de sécurité, d'ailleurs c'est une des premières choses pour lesquelles les hommes politiques sont comptables pour les élections, donc ce n'est pas pour demain. Mais si demain on demande des comptes dans ce domaine à l'Europe, à nos députés européens, peut-être que cela changerait et si on accepte de déléguer une partie de notre souveraineté pour certaines choses*²⁶⁵².

*La souveraineté c'est très délicat. Avec les politiques nationales actuelles, ce n'est pas bientôt qu'on va lâcher la souveraineté à Europol et créer une vraie force de police car cela implique beaucoup d'autres choses, les formations, les langues etc., je ne dis pas que c'est impossible, mais pas sur le court ou le moyen terme. Quand on regarde les réorganisations policières au niveau des États membres c'est déjà très, très dur alors imaginons-le au niveau des 28 avec des systèmes, des législations très, très différentes, des langues différentes*²⁶⁵³.

²⁶⁴⁹ Entretien avec un membre du cabinet de direction d'Europol, juillet 2017.

²⁶⁵⁰ Entretien avec un conseiller JAI de la RP française à Bruxelles, avril 2016.

²⁶⁵¹ Entretien avec un membre de l'unité « Relations extérieures » de la direction d'Europol, juillet 2017.

²⁶⁵² Entretien avec un officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ, octobre 2015.

²⁶⁵³ Entretien avec un membre de la DG JAI du secrétariat général du Conseil, avril 2016.

Cela dépend du niveau politique et du modèle de l'UE que nous voulons. Nous sommes à présent dans les limbes parce que nous ne sommes pas vraiment une agence de police, donc nos homologues ne peuvent pas attendre cela de nous, mais bien sûr la montée du terrorisme et de la criminalité grave et organisée fait que vous voyez certaines tendances, certaines voix demandant que nous passions une étape supplémentaire et devenions un FBI européen, mais comment faire cela si nous ne sommes pas une fédération ? La forme d'Europol est très dépendante de la forme de l'UE, donc je dirais que nous ne pouvons pas aller plus loin qu'actuellement si le modèle de l'UE ne va pas également plus loin et c'est une question de légitimité et de compromis avec les États membres. Ces domaines sont les derniers bastions souverains des États membres, donc je peux imaginer que cela prendrait un certain temps si nous prenions cette direction avant d'arriver à ce résultat²⁶⁵⁴.

²⁶⁵⁴ Entretien avec un membre du bureau de protection des données d'Europol, novembre 2016.

Conclusion de la section 2

Nous avons étudié dans cette seconde section la perméabilité de la trajectoire institutionnelle d'Europol à la construction européenne. D'une part, nous nous sommes intéressée à la porosité de l'autonomie organisationnelle formelle de l'agence aux débats institutionnels sur l'intégration européenne. À cette fin, nous avons démontré les changements modestes apportés aux mécanismes de contrôle d'Europol par le règlement de 2016. Pourtant, la modification de la base légale de l'agence a été rendue nécessaire par l'adoption de la décision de 2009 avant que le traité de Lisbonne entre en vigueur. Cette législation primaire renforce grandement le rôle des parlementaires nationaux et européens en écho au déficit démocratique imputé à l'UE, faisant même du Parlement européen un co-législateur dans les enjeux JAI. À ce titre, des transformations substantielles de l'autonomie organisationnelle d'Europol, allant dans ce sens et intégrant les demandes de longue date des eurodéputés en matière de contrôle démocratique et de protection des données, auraient pu être attendues. En outre, plusieurs textes de la législation secondaire ont été adoptés par le triangle institutionnel depuis 2009, en particulier l'approche commune sur les agences décentralisées de l'UE de 2012 à l'initiative de la Commission. Ceux-ci pourraient dès lors être également à l'origine d'un alignement de la gouvernance d'Europol sur celui des autres agences de l'UE et de son autonomisation par rapport aux États membres au profit des institutions supranationales.

Néanmoins, nous avons mis en exergue les mutations modestes des différentes facettes de l'autonomie organisationnelle d'Europol qui doivent être pensées comme des formes d'ajustement de la base légale à ces autres sources de droit et non de rupture. Cette évolution limitée est ainsi perceptible en matière d'autonomie managériale²⁶⁵⁵, contrairement à ce que prévoit l'approche commune de 2012, puisque cette dernière demeure pensée principalement par rapport aux États membres. Le directeur, aux prérogatives étendues, est encore surtout choisi par les États membres. Le conseil d'administration, dont les pouvoirs ont été renforcés, reste très largement prédominé par les États membres qui ont résisté à ce que toute orientation leur soit imposée par un autre État et par une institution supranationale. De même, les demandes spécifiques du Parlement européen, conformes au TFUE, ont été diluées. La protection des données

²⁶⁵⁵ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852.

est certes confiée au CEPD, un organe européen indépendant, mais qui doit travailler de concert avec des autorités nationales. Le GCPC est bien créé, mais sans impliquer une hausse des pouvoirs à la disposition du Parlement européen.

Cette absence de changement majeur dans l'autonomie managériale, politique, quasi-judiciaire d'Europol²⁶⁵⁶ est liée aux représentations sociales distinctes de son identité et de sa légitimité procédurales entre la Commission et le Parlement européen. Ces deux institutions ont cherché à affirmer leur propre vision, sans parvenir à nouer des alliances. Ces dernières auraient pu se révéler essentielles face aux représentants nationaux dotés d'un pragmatisme technique²⁶⁵⁷. Ces acteurs ont cherché dans l'ensemble à conserver le *statu quo* en adéquation avec un rôle prédominant des États membres. S'ils ont été contraints d'intégrer les dispositions dictées par la législation primaire et secondaire, ils l'ont fait de manière minimaliste et adaptative au nom de la spécificité de l'agence et se sont révélés peu sensibles aux arguments des institutions supranationales en lien avec des enjeux politiques. Cette résistance démontre la connexion forte entre les facettes opérationnelles et organisationnelles de l'autonomie, la traduction opérée des enjeux européens par rapport à l'environnement sécuritaire.

D'autre part, la porosité de la trajectoire institutionnelle de l'UE peut être analysée au prisme des débats sur l'intégration européenne émanant de la société civile²⁶⁵⁸. Les voix critiques des orientations et de la légitimité de l'UE ont été de plus en plus fortes durant les années 2010, comme l'ont démontré les référendums danois et britannique. Dictés par des préoccupations plus larges des citoyens nationaux sur la souveraineté nationale et les élites politiques, ces résultats ont de manière intéressante mené à une remise en cause faible et partielle d'Europol. Le cas danois a montré que l'euro-scepticisme portait surtout sur les facettes organisationnelles de ce secteur d'action publique, mais le soutien public et politique exprimé en faveur d'Europol a mené à une quête d'adaptation du statut danois afin d'éviter tout vide juridique, pensé comme préjudiciable à la sécurité intérieure. Le cas britannique est un peu différent dans la mesure où le référendum ne portait pas sur un secteur, mais sur la participation même de l'État à l'UE et

²⁶⁵⁶ E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 70-72.

²⁶⁵⁷ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

²⁶⁵⁸ D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », art. cit. ; S. Usherwood et N. Startin, « Euroscepticism as a Persistent Phenomenon », art. cit. ; S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, op. cit., p. 331 ; F. Serricchio, M. Tsakatika et L. Quaglia, « Euroscepticism and the Global Financial Crisis », art. cit. ; A. Mégie et A. Vauchez, « Introduction », art. cit. ; N. Brack et N. Startin, « Introduction », art. cit. ; S. B. Hobolt et C. de Vries, « Turning against the Union? », art. cit.

où les décideurs politiques étaient eux-mêmes en faveur du départ. L'enjeu de la coopération policière et d'Europol a été peu débattu durant la campagne. Il a été mis en exergue par les arènes techniques qui ont œuvré à souligner les besoins opérationnels, à contre-courant de la ligne d'action fixée par certains professionnels de la politique, afin de préserver les échanges avec Europol. Bien que mus par des dynamiques distinctes, ces processus nationaux ont donc eu comme point commun la quête d'un *statu quo* et de la maximisation des interactions entre les services nationaux de police et Europol. Par conséquent, l'institutionnalisation opérationnelle de l'agence dans un contexte de saillance de la sécurité intérieure semble l'avoir protégée de la politisation entendue comme polarisation²⁶⁵⁹. Ces deux cas révèlent l'ambivalence des questionnements actuels sur l'Europe dans un contexte de vulnérabilité en matière de sécurité intérieure, constituant plus que jamais un fer de lance de l'intégration européenne²⁶⁶⁰.

La maturité d'Europol transparaît également dans la maximisation pensée de son format actuel et le sentiment de nombreux acteurs interrogés que l'agence aurait atteint une sorte de plafond de verre. Ses évolutions futures sont alors étroitement associées par ces acteurs aux métamorphoses positives de l'UE. À cet égard, l'interconnexion entre la police et la justice en cours de consolidation avec le parquet européen pourrait constituer un canal de mutation d'Europol sur un moyen terme. Sur un bien plus long terme et de manière très incertaine, toute inclinaison de l'UE vers une fédération européenne supposerait une extension de ses compétences en matière de police, l'une des compétences régaliennes. Dans ce cadre, Europol pourrait être l'objet de développements radicaux et les demandes de FBI européen prendraient sens. Dès lors, alors que l'existence et l'autonomie d'Europol restent peu impactées par les critiques sur l'UE, force est de constater la relation opposée lorsqu'il s'agit d'impulsions inaugurant des transformations positives de la construction européenne indépendamment des débats propres à Europol.

Notre quatrième hypothèse est grandement remise en cause dans cette section. Les nombreuses dérogations intergouvernementales appliquées à Europol, ainsi que sa maturation institutionnelle dans un contexte de saillance de la sécurité intérieure tendent à peu influencer son autonomisation, en dépit de sa nature d'agence de l'UE contrôlée par de nombreuses autorités et du contexte eurosceptique plus large.

²⁶⁵⁹ Y. Déloye et F. Haegel, « Politisation », art. cit.

²⁶⁶⁰ D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », art. cit. ; E. Guild et S. Carrera, « The European Union's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On », art. cit.

CONCLUSION DU CHAPITRE 6

Le milieu des années 2010 pourrait représenter un tournant dans la trajectoire institutionnelle d'Europol dont toutes les facettes de l'autonomie sont soumises à des variations en quelques années. Pour saisir la nature des évolutions de cette agence, nous avons articulé la littérature sur l'autonomie, le changement en politique publique et la sociologie politique.

De prime abord, nous avons démontré la rétroaction partielle de l'autonomie opérationnelle réelle sur celle formelle²⁶⁶¹. Celle-ci est liée à la différence des acteurs participant à ces dynamiques qui n'ont pas les mêmes représentations sociales de la réputation substantive et ne lui accordent pas la même place dans leur prise de décision²⁶⁶². Confirmant notre troisième hypothèse, les modifications des capacités d'action et ressources d'Europol sur son terrain d'activités ont été accélérées en réponse à la construction d'une crise terroriste et migratoire et auraient pu inaugurer des révisions substantielles des dispositions *de jure*. Celles-ci sont surtout fondées sur la Commission européenne, jouant le rôle de moteur de l'intégration européenne²⁶⁶³. À ce titre, les membres de la DG Home ont grandement soutenu le cadrage des problèmes et les solutions d'action publique proposées par les leaders d'Europol, qui tendent à accroître ses ressources et capacités d'action²⁶⁶⁴, comme le prévoit notre première hypothèse. Certains professionnels de la politique nationaux ont pu partager ces représentations et ont perçu l'Europe comme apportant des ressources cognitives et clés d'interprétation de leur environnement²⁶⁶⁵, en écho avec leur vision du caractère unique et légitime des *outputs* de

²⁶⁶¹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 34-35.

²⁶⁶² D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*

²⁶⁶³ N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », *art. cit.* ; E. B. Haas, *Beyond the Nation-State*, *op. cit.* ; E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », *art. cit.* ; M. Den Boer, « Police Cooperation, a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions », *art. cit.*, p. 125 ; M. A. Pollack, « The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union », *art. cit.*, p. 219.

²⁶⁶⁴ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; A. Boin et P. 't Hart, « Public Leadership in Times of Crisis », *art. cit.* ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.* ; A. Boin et T. Christensen, « The Development of Public Institutions », *art. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*

²⁶⁶⁵ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », *art. cit.*

l'agence. En revanche, force est de constater également des usages plus stratégiques de l'Europe²⁶⁶⁶. Ceux-ci sont loin d'avoir été évidents comme en témoignent les résistances des professionnels de la politique à certaines révisions de l'autonomie d'Europol et qui ne cèdent qu'en raison de la pression de l'opinion publique.

En dépit de cette politisation et de ces usages stratégiques au fondement de l'autonomisation de l'agence et en lien avec notre deuxième hypothèse, le fossé entre les arènes politiques et techniques à l'égard d'Europol semble amoindri à la lumière de la socialisation et de l'utilisation croissante des instruments de l'agence par les policiers nationaux. Néanmoins, nous avons noté un réajustement des discussions sur l'autonomie de l'agence dès que le processus décisionnel est mené par les représentants nationaux dotés d'une expertise technique. Sans remettre en cause la spécificité et la légitimité de ses *outputs*, ces acteurs sont davantage conscients des limites d'action de l'agence si trop de missions lui sont confiées et cherchent à la confiner à son rôle de soutien, en résonance avec la différence entre autonomie et indépendance²⁶⁶⁷. À ce titre, ces représentants nationaux ont pu bénéficier du soutien du Parlement européen²⁶⁶⁸ qui a finalement peu résisté à l'expansion opérationnelle d'Europol tant qu'il ne devenait pas une agence supranationale et que la protection des données était assurée.

Ces tensions entre les représentations sociales du Parlement européen et de la Commission, qui ont pourtant longtemps formé une alliance stable face au Conseil²⁶⁶⁹, ont été encore plus patentées lors des discussions sur l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol. Les eurodéputés ont résisté à l'extension des prérogatives de la Commission et ont surtout cherché à imposer leurs propres représentations des enjeux éthiques et procéduraux d'Europol, autour de la consolidation du contrôle démocratique et de la protection des données²⁶⁷⁰. Cependant, les représentants nationaux ont cherché à distancier ces débats de l'intégration européenne et à les reconnecter aux dimensions sécuritaires en faisant prévaloir la spécificité de l'agence. Dans

²⁶⁶⁶ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique Européenne », *art. cit.*

²⁶⁶⁷ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 30 ; S. Van Thiel, « Comparing Agencies across Countries », *art. cit.* ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », *art. cit.*, p. 4.

²⁶⁶⁸ S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », *art. cit.* ; F. Trauner et A. Ripoll Servent, « The *Communitarization* of the Area of Freedom, Security and Justice », *art. cit.*, p. 15 ; A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », *art. cit.*, p. 389.

²⁶⁶⁹ C. Kaunert, *European Internal Security*, *op. cit.*, p. 134.

²⁶⁷⁰ S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », *art. cit.* ; F. Trauner et A. Ripoll Servent, « The *Communitarization* of the Area of Freedom, Security and Justice », *art. cit.*, p. 15 ; A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », *art. cit.*, p. 389.

ce sens, ils ont cherché à obtenir des aménagements et dérogations des législations primaires et secondaires qui auraient pu laisser supposer une rationalisation de la gouvernance d'Europol et son alignement sur les agences de l'ancien premier pilier.

L'ambivalence des conséquences de l'intégration européenne sur la trajectoire institutionnelle d'Europol dans un contexte de saillance de la sécurité intérieure a également été perceptible à la suite des manifestations nationales claires de la contestation de l'UE²⁶⁷¹. La quête d'un *statu quo* par les acteurs politiques danois et par les professionnels de la sécurité britanniques témoigne de ce fait de l'imperméabilité de l'agence dans un contexte de forte saillance de la sécurité intérieure, confirmant la légitimation de l'UE dans ce domaine²⁶⁷². Son institutionnalisation transparaît ainsi dans les aménagements recherchés de la coopération entre les services compétents de police et Europol. Dès lors, si les conséquences de ces transformations européennes dépassant l'agence ont été amoindries autant que possible, il est intéressant de constater l'interconnexion forte pensée entre sa trajectoire institutionnelle et les orientations futures de l'UE qui peuvent confronter Europol à un plafond de verre ou à l'inverse décupler son rôle et ses fonctions. À cet égard, nous avons donc observé des manifestations supplémentaires de l'influence de l'autonomie opérationnelle sur les enjeux organisationnels, ainsi que les faibles modifications de l'autonomisation d'Europol au fur et à mesure que sa base légale l'éloigne d'une agence intergouvernementale.

²⁶⁷¹ D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », art. cit. ; S. Usherwood et N. Startin, « Euroscepticism as a Persistent Phenomenon », art. cit. ; S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, op. cit., p. 331 ; F. Serricchio, M. Tsakatika et L. Quaglia, « Euroscepticism and the Global Financial Crisis », art. cit. ; A. Mégie et A. Vauchez, « Introduction », art. cit. ; N. Brack et N. Startin, « Introduction », art. cit. ; S. B. Hobolt et C. de Vries, « Turning against the Union? », art. cit.

²⁶⁷² D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », art. cit. ; E. Guild et S. Carrera, « The European Union's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On », art. cit.

Conclusion de la troisième partie

L'analyse des interactions entre les professionnels de la politique et Europol nous a amenée à nous concentrer sur les différentes facettes de l'autonomie de l'agence que ces acteurs sont en capacité de modeler et à tester principalement nos hypothèses 3 et 4.

Selon notre hypothèse 3, la saillance des enjeux de la sécurité intérieure favoriserait l'autonomie d'Europol. Plusieurs des résultats de cette troisième partie ont confirmé cette hypothèse et nous ont permis de comprendre les variations de l'autonomie opérationnelle d'Europol. Initiées dès les années 2000, celles-ci contrastent en effet avec la socialisation inégale et les difficultés d'institutionnalisation de l'agence auprès des policiers nationaux. Nous avons démontré comment l'articulation entre les concepts de réputation²⁶⁷³ et d'autonomie d'Europol peut être heuristique à cet égard. Nous avons observé que certaines des orientations et impulsions prises par des professionnels de la politique nationaux ayant des usages cognitifs de l'Europe²⁶⁷⁴, des eurodéputés et les membres de la Commission européenne en faveur de l'autonomisation d'Europol reflétaient la perception du caractère unique et légitime des *outputs* de l'agence²⁶⁷⁵. En d'autres termes, ces acteurs initient ou soutiennent le renforcement opérationnel d'Europol parce qu'ils sont convaincus qu'il dispose d'une expertise unique et qu'il est en capacité de résoudre les problèmes de sécurité intérieure.

Le test de cette troisième hypothèse nous a également conduite à confirmer notre première hypothèse relative au rôle central des leaders de l'agence dans son autonomisation. Ceux-ci ont ainsi grandement contribué à modeler la réputation substantive positive de l'agence. Premièrement, ils ont initié et renforcé au sein d'Europol la production d'instruments d'analyse stratégique soutenant le processus décisionnel des professionnels de la politique, en dépit des critiques adressées par la grande majorité des policiers nationaux²⁶⁷⁶. Ces acteurs ont également

²⁶⁷³ Entre autres D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; D. P. Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, *op. cit.* ; M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », *art. cit.*

²⁶⁷⁴ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.*

²⁶⁷⁵ G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, *op. cit.*

²⁶⁷⁶ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 79-80.

proposé un cadrage²⁶⁷⁷ des différents problèmes de sécurité intérieure rencontrés et des solutions d'action publique innovantes, à même d'être mobilisées rapidement en période de forte incertitude²⁶⁷⁸. Deuxièmement, les leaders d'Europol ont noué et entretenu des relations variées avec les professionnels de la politique²⁶⁷⁹, en particulier avec les institutions supranationales, et ce en dépit de toute obligation formelle. Les liens avec la Commission européenne ont été très étroits dès les années 1990. En offrant un *input technique* aux initiatives de cette institution prompte à soutenir Europol, le personnel de l'agence a permis à la Commission de légitimer son rôle dans ce domaine²⁶⁸⁰ tout en démontrant la pertinence de ses *outputs*. Les échanges avec les eurodéputés ont emprunté une voie différente en raison des critiques d'une partie de l'hémicycle sur le manque de transparence et de contrôle démocratique de cette agence²⁶⁸¹. Les leaders d'Europol ont dès lors plutôt cherché à créer des liens de confiance²⁶⁸² avec ces acteurs pour leur apporter des informations, faire preuve de bonne volonté et de la sorte les rassurer sur la nature des activités de l'agence²⁶⁸³.

En revanche, une forme de déconnexion entre la réputation d'Europol et l'expansion de son autonomie opérationnelle est perceptible chez d'autres décideurs politiques nationaux et eurodéputés. Cette dynamique est particulièrement visible lors des temporalités perçues comme des crises de la sécurité intérieure, en particulier après des *focusing events*²⁶⁸⁴ qui concentrent

²⁶⁷⁷ E. Goffman, *Frame Analysis*, *op. cit.*, R. M. Entman, « Framing », *art. cit.* p. 52 ; É. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, *op. cit.*

²⁶⁷⁸ G. Majone, « The New European Agencies », *art. cit.* ; C. Boswell, « The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy », *Journal of European Public Policy*, 2008, 15, 4, p. 471-488 ; C. Robert, *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, *op. cit.*

²⁶⁷⁹ Cette dynamique fait écho à la centralité des acteurs dans la création et la maintenance d'un réseau avec les publics de l'agence (J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, *op. cit.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 52-58 ; J. Malay et M. Fairholm, « Agency Legitimacy », p. 2).

²⁶⁸⁰ Nous avons en effet souligné précédemment la quête d'expertise technique de cette institution, en particulier dans le domaine JAI (C. Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge*, *op. cit.* ; A.-C. Douillet et J. de Mailard, « Les comités d'experts », *art. cit.*).

²⁶⁸¹ Ce processus s'inscrit dans les orientations libérales généralement imputées aux eurodéputés par la littérature existante (S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », p. 4 ; A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », *art. cit.*, p. 385).

²⁶⁸² Cette connexion entre réputation et confiance est notamment mise en lumière par E. Baekkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe », *art. cit.*

²⁶⁸³ Ces enjeux reflètent dès lors plutôt les facettes éthiques et procédurales de la réputation pensées par Daniel Carpenter *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

²⁶⁸⁴ T. A. Birkland, *After Disaster*, *op. cit.* ; T. A. Birkland, « «The World Changed Today », *art. cit.*

l'attention des gouvernants, sommés d'apporter des réponses rapides et innovantes aux problèmes ressentis²⁶⁸⁵. Dans ce contexte, certains professionnels de la politique nationaux ont pu initier ce renforcement de l'agence lorsque ces événements exogènes se déroulaient sur leur territoire dans une stratégie de *blame avoidance*²⁶⁸⁶ et même de *blame shifting*²⁶⁸⁷, de report du problème à une échelle européenne et donc dépassant leurs propres capacités d'action. Un second type d'usages stratégiques²⁶⁸⁸ mis en exergue est l'acceptation par certains décideurs politiques du renforcement de l'autonomie opérationnelle d'Europol dans un contexte de pression de l'opinion publique et de leurs homologues nationaux, indépendamment de leurs propres perceptions des *outputs* de l'agence et sans initier ces évolutions. De même, nous avons mis en exergue l'amoindrissement des divisions internes des eurodéputés à l'égard d'Europol durant les périodes perçues comme des crises de la sécurité intérieure. Cette dynamique a même été renforcée après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Les eurodéputés ont été sommés d'agir de manière « responsable »²⁶⁸⁹ et de ne pas s'opposer à l'autonomisation d'Europol.

Cependant, la vérification de notre troisième hypothèse doit être affinée en introduisant la question de l'institutionnalisation²⁶⁹⁰. D'une part, ces résultats nous ont permis de saisir les différences de temporalité dans la trajectoire institutionnelle d'Europol en raison de phases d'accélération de son autonomisation initiée par les professionnels de la politique. Or, celles-ci ont pu renforcer la perception de l'agence comme une construction politique par les policiers nationaux et ainsi susciter un décalage entre les différentes facettes de l'institutionnalisation et de l'autonomie réelle de l'agence qui se résorbe lentement. D'autre part, cette forte visibilité des enjeux de sécurité intérieure n'a pas nécessairement induit des variations substantielles de l'autonomie opérationnelle formelle de l'agence. L'important soutien politique à Europol en

²⁶⁸⁵ A. W. Neal, « Securitization and Risk at the EU Border », art. cit. ; T. Christensen, P. Laegreid et L. H. Rykkja, « After a Terrorist Attack », art. cit. ; J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit. ; J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit. ; T. Christensen et P. Lægheid, « Reputation Management in Times of Crisis », art. cit. ; J. Dravigny, « De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire », Congrès de l'AFSP, Montpellier, 2017.

²⁶⁸⁶ R. K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art. cit.

²⁶⁸⁷ Morris P. Fiorina, « Legislative Choice of Regulatory Forms », art. cit. ; C. C. Hood, « The Risk Game and the Blame Game », art. cit. ; D. Curtin, « Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account », art. cit.

²⁶⁸⁸ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, op. cit.

²⁶⁸⁹ A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », art. cit., p. 391.

²⁶⁹⁰ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, op. cit. ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit. ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit., p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, op. cit.

période de crise a suscité des interrogations parmi les policiers nationaux quant à sa plus-value opérationnelle, y compris de la part des policiers des services dédiés à la coopération européenne et internationale. Or, ces acteurs jouent un rôle essentiel dans la traduction des impulsions politiques et dans la préparation des bases légales de l'agence. Si ces policiers convergent sur l'autonomisation d'Europol en réponse à leur perception d'une criminalité transfrontalière, ils se méfient d'un renforcement tous azimuts qu'ils estiment incohérent avec les besoins des services nationaux et avec les capacités d'action limitées de l'agence. Ils ont également résisté à toute supranationalisation et indépendance d'Europol, à toute contrainte qui pourrait provenir du niveau européen. Les initiatives de la Commission européenne, pensées comme allant outre le rôle de soutien d'Europol, ont également été rejetées par les eurodéputés qui ont soutenu le Conseil sur ces questions au nom de la protection des données et de l'expansion contrôlée de l'agence. En définitive, si l'autonomie réelle n'est pas la simple application des dispositions formelles, force est de constater également que les révisions de la base légale d'une agence ne font pas qu'intégrer les transformations *de facto*²⁶⁹¹.

Selon notre hypothèse 4, l'autonomie d'Europol devrait être affectée par les mutations de sa base légale et par la supranationalisation de sa gouvernance. Une telle modification de la base légale semble provenir de l'environnement institutionnel européen. Au fil de cette partie, nous avons grandement nuancé cette hypothèse en démontrant la porosité limitée de la trajectoire d'Europol à la législation primaire européenne. Si celle-ci peut initialement se comprendre dans les années 1990 puisqu'Europol est une organisation intergouvernementale, cette faible pénétration est bien plus surprenante à partir de la fin des années 2000. Le court-circuitage des effets du traité de Lisbonne par l'adoption de la décision Europol de 2009 avant l'entrée en vigueur de ce texte prend une nouvelle fois sens en étudiant les parties prenantes au processus décisionnel. Le rôle central de représentants nationaux issus des services de police a induit la prédominance d'un pragmatisme technique, détaché en partie des visions politiques de la construction européenne²⁶⁹² discutées dans le jeu institutionnel parallèle des négociations du traité constitutionnel, puis du TFUE. Cette distance est davantage patente lors des discussions sur le règlement Europol de 2016 alors que la base légale de l'agence devait être modifiée pour intégrer les dispositions du TFUE. De nombreux aménagements aux propositions de la Commission ont été intégrés par les représentants nationaux au nom de la spécificité de l'agence. Cette

²⁶⁹¹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 34-35.

²⁶⁹² A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », art. cit.

intégration *a minima* des exigences du traité de Lisbonne a pour autant été acceptée par les eurodéputés, pressés de ne pas entraver l'adoption de ce règlement qui devait permettre à Europol d'agir plus efficacement dans un contexte de crises multiples de la sécurité intérieure. L'intégration de ces discours par les eurodéputés qui résistent en parallèle peu à l'autonomisation opérationnelle d'Europol, tandis que la Commission multiplie les initiatives favorisant l'expansion de l'agence semble dès lors infirmer notre quatrième hypothèse. D'ailleurs, cette modification modeste de la base légale apparaît dès lors distanciée de l'autonomie organisationnelle réelle de l'agence qui accorde un rôle plus important aux institutions supranationales et nous amène à complexifier encore les dynamiques entre les différentes dimensions de l'autonomie²⁶⁹³. Cette situation est liée aux relations²⁶⁹⁴ informelles nouées par les leaders de l'agence avec les eurodéputés et la Commission qui ont renforcé les informations et les mécanismes de redevabilité à leur disposition.

Dans un questionnement corrélié, les contestations croissantes de la construction européenne par une partie des citoyens européens²⁶⁹⁴, traduites par le rejet de l'électorat danois de mettre fin à l'*opt-out* existant en matière JAI et par la volonté de départ du peuple britannique de l'UE, ont peu affecté Europol. Son existence et sa légitimité opérationnelle n'ont ainsi été que marginalement remises en cause dans un contexte de forte préoccupation pour la sécurité intérieure et ont été dissociées des critiques adressées à l'encontre de l'intégration européenne. En témoignent les tentatives d'adaptation de la coopération entre Europol et ces deux États initiées par les acteurs nationaux. Toutefois, une imbrication beaucoup plus forte entre l'environnement institutionnel européen et cette agence opérant dans un domaine régalien pourrait être visible dans le cas d'évolutions positives de l'intégration. Cette dynamique pourrait être rattachée au parquet européen à un moyen terme voire à la métamorphose en une fédération sur un bien plus long et incertain terme, seule voie de concrétisation du FBI européen que certains acteurs de la vie politique invoquent depuis vingt ans.

²⁶⁹³ Cette remarque fait écho aux interrogations de M. Groenleer sur la diversité des interactions entre les facettes formelle et réelle de l'autonomie *The Autonomy of European Union Agencies, op. cit.*, p. 34-35.

²⁶⁹⁴ D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », art. cit. ; S. Usherwood et N. Startin, « Euroscepticism as a Persistent Phenomenon », art. cit. ; S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne, op. cit.*, p. 331 ; F. Serricchio, M. Tsakatika et L. Quaglia, « Euroscepticism and the Global Financial Crisis », art. cit. ; A. Mégie et A. Vauchez, « Introduction », art. cit. ; N. Brack et N. Startin, « Introduction », art. cit. ; S. B. Hobolt et C. de Vries, « Turning against the Union? », art. cit.

Conclusion générale

Depuis une vingtaine d'années, les contestations des citoyens européens à l'encontre des orientations, voire de l'existence même de l'UE, sont de plus en plus fortes et trouvent racine, pour une partie d'entre elles, dans la conception de la souveraineté nationale. Dans ce contexte, les transformations opérationnelles et organisationnelles d'Europol, une agence de l'UE œuvrant dans un domaine régalien, peuvent surprendre. D'une part, l'agence a bénéficié d'un mandat, de ressources et de capacités d'action croissants. D'autre part, initialement créé comme une organisation intergouvernementale, Europol est devenu une agence européenne dont la gouvernance est de plus en plus conforme à celle des agences de l'ancien premier pilier. Ces observations nous ont conduite à nous poser deux questions majeures au cours de cette thèse : comment comprendre la création et les mutations opérationnelles et organisationnelles d'Europol ? Jusqu'à quel point traduisent-elles une supranationalisation d'Europol en tant qu'agence européenne surplombant les polices nationales et contrôlée par les institutions européennes ?

Afin de saisir la trajectoire institutionnelle d'Europol, ce travail de thèse a été fondé sur l'étude de son autonomie en tant qu'agence de l'UE et a proposé une double « normalisation » de cet objet de recherche, à la fois par rapport aux études sur la sécurité intérieure et à la littérature sur l'intégration européenne. Nous en présentons à présent les principaux résultats. Notre démarche de recherche nous a amenée à nous intéresser aux dynamiques internes à Europol et au rôle des leaders à cette fin (section 1), mais également aux interactions de l'agence avec son environnement. Ce dernier étant multi-niveaux, nous nous sommes intéressée d'une part aux processus complexes d'eupéanisation des acteurs nationaux (section 2) et d'autre part au rôle des institutions supranationales (section 3). Enfin, nous soulignons les contributions théoriques de cette thèse à la littérature sur l'autonomie des agences et à la sociologie politique de l'UE (section 4).

Section 1. Les leaders de l'agence, acteurs multi-positionnés

En premier lieu, cette thèse a mis en exergue la nécessité de saisir les dynamiques internes et d'incarner une agence pour déterminer sa trajectoire institutionnelle. Nous avons à ce titre confirmé une partie de notre première hypothèse relative au rôle des leaders dans la constitution de l'identité de l'agence. Ce faisant nous avons répondu à deux débats centraux relatifs à ces acteurs et à ces dimensions dans la littérature existante : est-ce que les leaders importent dans le fonctionnement et l'autonomisation de l'agence ? Est-ce que leur rôle et leur importance restent stables au fil de l'institutionnalisation de l'agence ?

A. Les leaders, acteurs constitutifs de l'identité d'une agence

Cette thèse a confirmé le rôle central des leaders d'Europol dans son processus d'autonomisation. Ces acteurs ont été plus que de simples exécutants et gestionnaires. Ils ont contribué à maximiser l'autonomie formelle d'Europol pour la première génération d'entre eux, mais surtout ses capacités d'action réelles par leur interprétation de sa base légale²⁶⁹⁵. Les leaders ont ainsi participé à la détermination de l'identité d'Europol en sélectionnant les tâches, en pensant la pluralité des instruments d'action publique²⁶⁹⁶ à partir de bases légales qui ne sont pas nécessairement explicites sur ces points²⁶⁹⁷. À ce titre, ces acteurs ont donc modelé la réputation substantive d'Europol en cherchant à proposer des instruments uniques, peu ou pas disponibles au niveau national ou international²⁶⁹⁸, et conformes aux idées, intérêts, pratiques des destinataires²⁶⁹⁹. Ceux-ci ont répondu à une double fonction au cœur de la « régulation par l'information »²⁷⁰⁰ des agences : d'une part, la collecte d'informations par la mise en réseau de

²⁶⁹⁵ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit. ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, op. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, op. cit., p. 287-293 ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 26-27 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 75-77.

²⁶⁹⁶ P. Lascoumes et P. Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, op. cit. ; P. Lascoumes et P. Le Galès, « Instrument », art. cit.

²⁶⁹⁷ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 79-80.

²⁶⁹⁸ E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit., p. 42 ; S. Gilad et T. Yogev, « How Reputation Regulates Regulators », art. cit. ; A. Wæraas et M. Maor, « Understanding Organizational Reputation in a Public Sector Context », art. cit., p. 3.

²⁶⁹⁹ M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit., p. 19.

²⁷⁰⁰ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit. ; G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit.

l'agence et ses traductions technologiques²⁷⁰¹ ; d'autre part, la capacité de résolution de problèmes et de production de solutions par le biais d'une expertise spécifique²⁷⁰² liée à un recrutement humain ciblé²⁷⁰³. La traduction des dispositions formelles par les leaders les a également menés à devoir sélectionner les priorités d'Europol. Par la constitution d'un noyau dur et stabilisé de formes centrales de criminalité, ces acteurs ont visé à institutionnaliser l'agence. Toutefois, dans leurs activités de détermination des tâches et des priorités d'Europol, les leaders ont dû essayer de trouver un équilibre entre les différents publics de l'agence, policiers et politiques, et entre l'ensemble des États membres²⁷⁰⁴. Dès lors, ce processus ne s'est pas déroulé sans heurts, en particulier auprès des services policiers nationaux, vigilants à toute distanciation d'Europol par rapport à leurs besoins opérationnels.

En écho avec les travaux existants, les leaders ont également assuré une fonction centrale dans l'autonomisation réelle d'Europol en créant, par leurs discours, pratiques et interactions, une cohésion interne des membres de l'agence²⁷⁰⁵. Cette question a été cruciale dans un environnement multiculturel comme Europol où le personnel est, de surcroît, soumis à une très importante rotation exigée par les membres de l'agence eux-mêmes. Le recrutement des membres de l'agence, quasiment exclusivement dans le monde policier, soumis à d'importants standards professionnels, et les procédures très sélectives du personnel ont facilité leur partage de représentations sociales et leur loyauté envers l'agence. Ces filtres initiaux ont été complétés

²⁷⁰¹ G. Majone, « The New European Agencies », art. cit., p. 271-272 ; M. Everson et al., « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », art. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 32 ; A. Jordan et A. Schout, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 56 ; B. Gage, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », art. cit. ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, op. cit., p. 28.

²⁷⁰² G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit., p. 291 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 47 ; B. A. Ellison, « A Conceptual Framework for Analyzing Bureaucratic Politics and Autonomy », art. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit., p. 64 ; C. C. Hood, *The Tools of Government*, op. cit.

²⁷⁰³ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit. ; T. M. Moe, « An Assessment of the Positive Theory of « Congressional Dominance » », art. cit. ; A. D. Abbott, *The System of Professions*, op. cit. ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit.

²⁷⁰⁴ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, op. cit., p. 34-35 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 58-59.

²⁷⁰⁵ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit. ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, op. cit. ; G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, op. cit. ; G. Majone, « The New European Agencies », art. cit. ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit. ; A. Boin, *Contrasts in Leadership*, op. cit.

par l'accent mis sur les formations et sur les nombreuses instances plus informelles de socialisation de ce personnel²⁷⁰⁶. Ces dynamiques ont dès lors favorisé l'institutionnalisation d'Europol dont le personnel s'est révélé très impliqué dans les réalisations et succès de l'agence²⁷⁰⁷.

B. Des variations temporelles des ressources des leaders

Si les leaders ont occupé un rôle clé dans la constitution de l'identité de l'agence, nous avons néanmoins démontré que leurs ressources ont varié des années 1990 à 2018. Nous avons mis en lumière le rôle particulier de la première génération des leaders d'Europol, ayant structuré les principales lignes de l'identité de l'agence. Pour autant, nous nous sommes distancée de certains travaux postulant une linéarité des générations successives de leaders qui n'auraient fait que perpétuer les impulsions initiales²⁷⁰⁸. Cette perspective supposerait une trajectoire linéaire qui occulterait l'alternance de phases de stabilisation et d'accélération de la construction de l'identité de l'agence.

L'observation de ces changements a été rendue possible par une opérationnalisation de la notion de leader. De ce fait, nous avons souligné l'absence d'automaticité entre l'occupation d'un poste de direction par un individu et sa qualité de leader²⁷⁰⁹. Celle-ci nécessite l'activation de certaines ressources pour affirmer des représentations sociales uniques et innovantes et les traduire en pratiques internes et externes à l'agence. De la sorte, nous avons démontré qu'il n'était pas uniquement question de stratégies de maximisation de l'autonomie de l'agence de la part des leaders²⁷¹⁰. Cette approche cognitive et individuelle nous a permis de distinguer des temporalités différentes dans la trajectoire d'une agence. Ces ressources sont tout autant liées à des formes d'expertise technique qu'à des savoirs relationnels et communicationnels essentiels pour « vendre »²⁷¹¹ l'agence. À ce titre, les interactions²⁷¹¹ entre les leaders et le conseil d'administration se sont révélées en partie déterminantes dans l'autonomie managériale de

²⁷⁰⁶ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, op. cit. ; J. Q. Wilson, *Bureaucracy*, op. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, op. cit., p. 287-293 ; D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 26-27 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; K. J. Meier et J. Bohte, *Politics and the Bureaucracy*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 75-77.

²⁷⁰⁷ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 49-52.

²⁷⁰⁸ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 62 ; E. C. Hargrove, *Prisoners of the Myth*, op. cit., p. 281.

²⁷⁰⁹ A. Boin, *Crafting Public Institutions*, op. cit., p. 24 ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit. ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 62.

²⁷¹⁰ E. Baekkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe », art. cit.

²⁷¹¹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 64.

l'agence²⁷¹², dans l'activation ou non de mécanismes de contrôle d'Europol par les participants au conseil d'administration, en mesure de restreindre ou de renforcer l'autonomie opérationnelle réelle. En observant notamment les années où un acteur à la tête d'Europol n'a pas agi comme un leader, cette thèse a mis en exergue les variations temporelles de l'institutionnalisation d'Europol en lien avec ses dynamiques internes. Cet acteur n'a, de ce fait, ni proposé de solutions d'action publique uniques et innovantes, ni été en capacité d'interagir positivement avec son environnement. Cette dissociation n'a pas impliqué la disparition de tous les leaders mais a privé ces derniers des capacités d'action essentielles attribuées au poste de directeur, qui incarne l'agence aux yeux de ses publics. Dès lors, sans provoquer une désinstitutionnalisation de l'agence, la possibilité qu'un directeur ne remplisse pas une fonction de leader a mené à une stabilisation de l'identité de l'agence et à une limitation des innovations.

Section 2. Une européanisation multi-niveaux et différenciée

Les agences sont plongées dans un environnement composé d'une pluralité de publics qui contribuent de différentes manières à leur autonomisation. À ce titre, le cas des agences de l'UE est particulièrement intéressant. Il suppose de comprendre l'européanisation des acteurs nationaux pour saisir pourquoi et dans quelle mesure les acteurs nationaux participent au renforcement de l'autonomie opérationnelle d'une agence européenne. À cet égard, ce travail doctoral a proposé plusieurs articulations avec la notion de réputation²⁷¹³. À cette fin, nous avons pensé un premier niveau de différenciation de l'européanisation²⁷¹⁴ des arènes politiques et techniques qui n'auraient pas les mêmes attentes, les mêmes usages²⁷¹⁵ de l'Europe en général, et d'Europol en particulier. Étudier l'européanisation des professionnels de la politique a impliqué un

²⁷¹² E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852.

²⁷¹³ Entre autres, D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit. ; D. P. Carpenter et G. A. Krause, « Reputation and Public Administration », art. cit. ; M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit. ; S. Gilad et T. Yogev, « How Reputation Regulates Regulators », art. cit. ; E. Baekkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe », art. cit. ; M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit.

²⁷¹⁴ Entre autres, C. M. Radaelli, « The Europeanization of Public Policy », art. cit. ; S. Saurugger et Y. Surel, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », art. cit. ; B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action*, op. cit. ; F. Bafoïl, « L'européanisation », art. cit.

²⁷¹⁵ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, op. cit. ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne », art. cit. ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et européanisation », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « soft law » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.

recours marqué à la littérature sur le changement de l'action publique et à la notion de crise (A). L'analyse des ajustements des arènes techniques s'est appuyée sur la sociologie de la police, croisés avec ceux sur la réputation et l'intégration européenne, pour saisir la mise en œuvre des orientations politiques (B). Au sein de chacune de ces dimensions, nous avons souligné la pluralité des positions nationales à l'égard de l'autonomie d'Europol pour apporter une analyse plus fine de l'eupéanisation.

A. La pluralité des usages de l'Europe des professionnels de la politique

L'idée que les professionnels de la politique nationaux cherchent à renforcer l'autonomie opérationnelle d'une agence de l'UE agissant dans un domaine régalién semble contre-intuitive avec les travaux intergouvernementalistes et néo-intergouvernementalistes²⁷¹⁶. En revanche, la littérature sur l'eupéanisation et les usages de l'Europe suscite de nouvelles connaissances sur la participation de ces acteurs politiques à la trajectoire institutionnelle d'Europol. Ces travaux nous ont également conduite à introduire des distinctions plus fines à cet égard entre ces acteurs, en fonction de leurs représentations sociales plus larges.

Ainsi, nous avons démontré les possibles usages cognitifs de l'Europe²⁷¹⁷ en matière de coopération policière par des professionnels de la politique, champions de la construction européenne, comme l'illustre leur soutien plus général au rôle des institutions supranationales. De tels usages ont également été observés parmi des professionnels de la politique ayant adopté et porté les diagnostics relatifs à la menace criminelle transfrontalière. Dans cette configuration, une articulation forte entre eupéanisation et réputation d'Europol est perceptible. Ces usages sont liés à la quête de ressources cognitives, de clés d'interprétation de leur environnement, pensées comme fournies par le niveau européen. Ces acteurs politiques se sont révélés très réceptifs aux instruments et aux solutions d'action publique offerts par les leaders d'Europol à leur égard.

²⁷¹⁶ Par exemple, U. Puetter, *The European Council and the Council*, *op. cit.* ; C. J. Bickerton, D. Hodson et U. Puetter, « The New Intergovernmentalism », *art. cit.*

²⁷¹⁷ S. Jacquot et C. Woll (eds.), *Les usages de l'Europe*, *op. cit.* ; P. R. Graziano, S. Jacquot et B. Palier, « Usages et eupéanisation », *art. cit.*

Cette valorisation des *outputs* de l'agence et ces usages cognitifs sont pleinement compatibles avec des usages stratégiques de l'Europe²⁷¹⁸. Ceux-ci sont liés au contexte de forte préoccupation des citoyens européens pour leur sécurité intérieure et à leur soutien à des solutions transfrontalières. Dès lors, en plus des ressources cognitives, ces acteurs politiques ont pensé obtenir avec l'Europe des ressources politiques et électorales. Dans ce sens, ils ont adopté une stratégie de *credit claiming*²⁷¹⁹. En apportant des solutions européennes d'action publique à leurs citoyens, ces professionnels de la politique se présentent comme les bâtisseurs d'une sécurité collective, conformément à leurs visions de la construction européenne et leurs appréhensions de l'environnement sécuritaire. Cette dynamique s'est manifestée hors des temporalités critiques, mais a été particulièrement forte lors de ces dernières et à la suite de *focusing events*²⁷²⁰. Ces usages permettent de saisir l'absence de linéarité de la trajectoire institutionnelle d'Europol, marquée par des phases d'accélération, et semble favoriser *a priori* l'autonomie opérationnelle réelle d'Europol. Néanmoins, cette confirmation n'est que partielle si l'activation de la croissance d'Europol ne mène pas à son institutionnalisation. Cette dernière est centrale dans l'autonomisation d'une agence qui doit faire preuve de stabilité et de résilience pour être en mesure d'affirmer ses idées²⁷²¹. Cette interrogation a été particulièrement forte lorsque les usages de l'Europe par les professionnels de la politique ont été uniquement stratégiques, dans des temporalités de crise et face à la demande de l'opinion publique. Cette déconnexion avec la réputation d'Europol s'inscrit dans une résistance plus générale de ces décideurs politiques à l'égard de la supranationalisation de l'UE voire à la construction européenne au nom de la souveraineté nationale. Cet argument se trouve ainsi au fondement de l'ensemble des dérogations mises en place en matière de coopération policière depuis son intégration par le biais du TUE. Les ressources stratégiques recherchées par ces acteurs lors de temporalités de

²⁷¹⁸ *Ibid.* ; S. Jacquot et C. Woll, « Action publique européenne », art. cit. ; C. Bérut et S. Saurugger, « La « *soft law* » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit.

²⁷¹⁹ R. K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art. cit. ; S. B. Hobolt et J. R. Tilley, *Blaming Europe?*, *op. cit.*

²⁷²⁰ J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, *op. cit.* ; T. A. Birkland, *After Disaster*, *op. cit.* ; T. A. Birkland, « «The World Changed Today » », art. cit. Cette question renvoie plus largement à la nature du changement dans l'action publique (B. Palier et Y. Surel, « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques », art. cit. ; K. A. Thelen, « Comment les institutions évoluent », art. cit. ; W. Streeck et K. A. Thelen, « Introduction », art. cit.).

²⁷²¹ R. O. Keohane, « Institutionalization in the United Nations General Assembly », art. cit. ; R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, *op. cit.* ; A. Boin, *Crafting Public Institutions*, *op. cit.* ; A. Boin et R. E. Goodin, « Institutionalizing Upstarts », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, *op. cit.*, p. 21 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 41 ; W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, *op. cit.*

crise en matière de sécurité intérieure se rapprochent dès lors de l'idée de *blame avoidance*²⁷²², voire de *blame shifting*²⁷²³ actif lorsque leur territoire domestique est concerné. Leur soutien à l'autonomie opérationnelle réelle se limite ainsi à une forme d'affichage politique momentané, potentiellement contraire à la durabilité de l'agence²⁷²⁴.

B. Une européanisation restreinte et inégale des policiers nationaux

La deuxième hypothèse testée dans cette thèse a été centrée sur la nécessité d'ajustements cognitifs, institutionnels et stratégiques des policiers nationaux pour qu'Europol soit pensé comme autonome²⁷²⁵. Cette relation analytique est fondée sur la dépendance de l'agence aux informations fournies par les policiers nationaux pour assurer son fonctionnement et sa survie. Elle fait écho à ce titre à une importante partie de la littérature sur l'européanisation dans les domaines régis par des dispositions de *soft law*. Ces auteurs s'interrogent ainsi sur la possibilité d'adaptations du niveau national par les seuls mécanismes de socialisation et d'apprentissage des acteurs²⁷²⁶.

À cet égard, force est de constater que la faible européanisation des services européens de police dans les années 1990 et 2000 entrave l'attribution même d'une réputation substantive à l'agence par ces acteurs ou du moins des représentations négatives. Les ajustements modestes à l'Europe de la majorité des services de police nationaux et le caractère élitiste de la coopération policière expliquent pour partie l'autonomisation opérationnelle réelle restreinte d'Europol. Cette dernière contraste dans les années 2000 avec celle pensée par rapport aux professionnels de la politique. Cette résistance à la mise en œuvre des orientations politiques questionne à ce titre l'institutionnalisation de l'agence et paraît démontrer l'insuffisance des mécanismes de *soft law*²⁷²⁷. Toutefois, la conception de l'européanisation comme un continuum se révèle

²⁷²² R. K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », art. cit.

²⁷²³ Morris P. Fiorina, « Legislative Choice of Regulatory Forms », art. cit. ; C. C. Hood, « The Risk Game and the Blame Game », art. cit. ; D. Curtin, « Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account », art. cit.

²⁷²⁴ J. Jeandesboz et P. Pallister-Wilkins, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders », art. cit. ; J. Dravigny, J. de Maillard et A. Smith, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national », art. cit.

²⁷²⁵ B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action, op. cit.*, p. 36.

²⁷²⁶ E. Tulmets, « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE », art. cit., p. 60 ; M. López-Santana, « Soft Europeanisation? », art. cit., p. 3 ; E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law », art. cit., p. 90 ; C. Béruit et S. Saurugger, « La « soft law » européenne dans la mise sur agenda nationale », art. cit., p. 12 ; C. M. Radaelli, « Europeanisation: Solution or Problem? », art. cit. ; C. M. Radaelli, « Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance », art. cit.

²⁷²⁷ E. O'Hagan, « Too Soft to Handle? », art. cit. ; E. Brooks, « Europeanisation through Soft Law », art. cit., p. 97.

heuristique pour comprendre les usages différenciés de l'Europe. Cet usage dépend de la juridiction pensée de l'agence, des ressources rattachées par les acteurs nationaux à l'agence, devant être perçues comme uniquement disponibles en son sein. Ces capacités d'action offertes par Europol doivent également être conçues comme conformes aux représentations, intérêts bureaucratiques et pratiques des policiers nationaux pour être activées. Autour de l'articulation de ces dimensions stratégiques et institutionnelles gravitent des facteurs davantage politiques dont le rôle est variable et doit être saisi de manière plus précise. La mise en exergue d'une relation d'interdépendance entre européanisation et réputation nous a ainsi menée à concevoir des ajustements à l'Europe très variables selon les instruments d'Europol et les formes de criminalité concernées. Cependant, même sur ces deux points, les interprétations des acteurs peuvent varier entre les États membres en fonction des capacités d'action existantes au niveau national, des structures de police, des modèles de *policing*. Dans cette configuration, les leaders occupent une fonction « pivot »²⁷²⁸ centrale entre leur agence et les publics policiers par la conception d'instruments opérationnels conformes aux acteurs domestiques. Ils doivent également créer des instruments formels et informels de socialisation et de communication²⁷²⁹. L'une des plus grandes difficultés rencontrées à ce titre par ces acteurs a été le juste dosage entre la présentation des *outputs* de l'agence et la préservation des intérêts bureaucratiques domestiques²⁷³⁰. Dans ce sens, certains des instruments de marketing d'Europol ont pu créer des effets pervers et susciter des frictions réputationnelles dans leurs interactions avec les policiers des États membres. Cette observation s'inscrit dans une tension structurante plus large de l'européanisation des polices nationales, difficile à initier par le biais de dispositions de *hard law*.

Cette thèse a soulevé un registre additionnel de tensions entre européanisation et autonomisation. Les adaptations individuelles de policiers à l'Europe par le biais de leur trajectoire socio-professionnelle et de leur expérience ont fait émerger des spécialistes de la coopération policière²⁷³¹, représentant leur État membre dans différentes enceintes décisionnelles. Pour au-

²⁷²⁸ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 63.

²⁷²⁹ M. Howlett, « Government Communication as a Policy Tool », *art. cit.* ; C. C. Hood et H. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, *op. cit.* ; C. C. Hood, *The Tools of Government*, *op. cit.*

²⁷³⁰ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.* ; E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », *art. cit.*

²⁷³¹ A. Mégie, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? », *art. cit.*

tant, cette dynamique ne doit pas occulter le poids des socialisations nationales et les potentielles divergences entre les États membres²⁷³², évacuées par une partie de la littérature²⁷³³ et par certains acteurs rencontrés. De ces tensions, il résulte que les policiers européanisés se sont révélés favorables à l'autonomie opérationnelle d'Europol, conformément à leurs perceptions de la menace et dans une logique de justesse de leur rôle²⁷³⁴. En revanche, ils se sont opposés à l'indépendance de l'agence par rapport aux États membres, entendue comme toute forme de supranationalisation opérationnelle et organisationnelle²⁷³⁵. D'une part, ces restrictions expliquent les possibles conflits entre les leaders d'Europol et le conseil d'administration quand ses membres ont eu le sentiment que la procédure décisionnelle de l'agence leur échappait. D'autre part, une telle limite nous amène à saisir certaines rétroactions modestes de l'autonomie réelle d'Europol sur sa facette formelle. Le rôle essentiel joué par ces policiers dans le processus décisionnel européen leur a offert l'opportunité de diluer certaines des propositions politiques, jugées trop ambitieuses du point de vue opérationnel, car adoptées dans un contexte de crise de la sécurité intérieure. Cette étude plus précise du processus décisionnel permet également de saisir la perméabilité limitée des transformations du système institutionnel de l'UE sur l'autonomie organisationnelle formelle d'Europol. Celles-ci ont été négociées dans des jeux institutionnels distincts de ceux des négociations des bases légales de l'agence. Or, au sein de ce forum de communauté de politique publique²⁷³⁶, prédominent ces représentants nationaux menés par un pragmatisme technique et moins guidés par des considérations politiques relatives à la nature de l'intégration européenne. Par conséquent, ces acteurs ont intégré de nombreuses dérogations à la législation primaire de l'UE dans les dispositions formelles d'Europol au nom de la spécificité de l'agence. Cet argument a été accepté par les institutions supranationales dans un contexte de forte saillance de la sécurité intérieure, suscitant un sentiment d'urgence et pressant les autres négociateurs à accepter ces aménagements.

²⁷³² J. Trondal et F. Veggeland, « Access, Voice and Loyalty », art. cit. ; J. Beyers et J. Trondal, « How Nation-States « Hit » Europe », art. cit. ; A. Smith, J. de Maillard et È. Fouilleux, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », art. cit. ; J. Beyers, « How Supranational is Supranationalism? », art. cit. ; M. Egeberg, « Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making », art. cit. ; J. Lewis, « The Janus Face of Bruxelles », art. cit. ; J. Trondal, *An Emergent European Executive Order*, op. cit.

²⁷³³ À ce titre, Didier Bigo parle par exemple d'« archipels policiers » (*Polices en réseaux*, op. cit.).

²⁷³⁴ J. G. March et J. P. Olsen, *The Logic of Appropriateness*, op. cit.

²⁷³⁵ Cette différence entre autonomie et indépendance est clairement soulignée par M. Groenleer dans *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 30.

²⁷³⁶ B. Jobert, « Le retour du politique », art. cit. ; È. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées », art. cit.

Section 3. Des institutions supranationales aux représentations et pratiques distinctes

Nous avons démontré que la trajectoire institutionnelle d'Europol doit également être saisie à la lumière du rôle de deux institutions supranationales, le Parlement européen et la Commission. Initialement exclus du processus décisionnel relatif à la coopération policière, ces derniers ont bénéficié de prérogatives de plus en plus importantes, bien qu'encore distinctes de leur rôle dans la plupart des autres agences de l'UE. Nous nous sommes dès lors intéressée à deux dimensions particulières de leur influence sur la trajectoire institutionnelle de l'agence : la faiblesse de leurs pouvoirs formels a-t-elle empêché ces institutions supranationales d'affirmer leurs représentations de l'autonomie d'Europol ? L'évolution de ce dernier en une agence de l'UE a-t-elle impliqué une transformation de son autonomie réelle en raison des nouveaux pouvoirs attribués à ces institutions ? À cet égard, les travaux de sociologie politique de l'UE nous ont permis de saisir avec plus de précisions les contributions respectives de la Commission européenne (A) et du Parlement européen (B) à la trajectoire institutionnelle d'Europol.

A. L'entrepreneuriat politique de la Commission européenne

Disposant de pouvoirs très restreints dans les années 1990, la Commission européenne a progressivement réussi à obtenir une place importante dans le domaine de la coopération policière. Cette dynamique est fondée sur la logique de justesse²⁷³⁷ des membres de cette institution qui l'ont pensée comme le moteur de l'intégration européenne²⁷³⁸. Dès lors, en raison de la nature régaliennne de la police et des préoccupations fortes des citoyens de l'UE en matière de sécurité intérieure, le renforcement de l'autonomie opérationnelle d'Europol a été perçu par ces

²⁷³⁷ J. G. March et J. P. Olsen, *The Logic of Appropriateness*, *op. cit.*

²⁷³⁸ E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », art. cit. ; N. Zaun, « The European Commission in Justice and Home Affairs », art. cit. ; E. B. Haas, *Beyond the Nation-State*, *op. cit.* ; E. Uçarer, « From the Sidelines to Center Stage », art. cit. ; M. Den Boer, « Police Cooperation, a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions », art. cit., p. 125 ; M. A. Pollack, « The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union », art. cit.

acteurs comme une voie de légitimation de la construction européenne. Les membres de la Commission se sont dans ce sens révélés très réceptifs aux différents instruments offerts par les leaders de cette agence. Ces acteurs ont noué des relations très étroites autour de leur intérêt partagé de l'expansion des capacités d'action, des ressources et du mandat d'Europol. À ce titre, le personnel de l'agence a apporté des ressources d'expertise technique essentielles à cette institution européenne, lui permettant de légitimer son rôle dans ce domaine intergouvernemental régi par d'importants degrés de technicité²⁷³⁹. De ce fait, dès les années 2000, les initiatives de la Commission ont proliféré et ont acquis un réel contenu législatif, dépassant les programmes d'action et orientations. Ces propositions ont pu être valorisées par les professionnels de la politique nationaux, en particulier en période de crise à l'origine d'une forte incertitude. Dès lors, l'accroissement des prérogatives de la Commission au fil des révisions des bases légales d'Europol a surtout intensifié ces dynamiques préexistantes et semble avoir renforcé l'autonomisation de l'agence.

Néanmoins, de manière plus indirecte, les fortes impulsions de cette institution technocratique européenne au soutien de l'expansion des capacités d'action d'Europol ont suscité des interrogations des policiers nationaux quant à sa nature. Ces derniers y ont perçu une justification de leur vision de l'agence comme un rival bureaucratique accaparant des budgets importants et une construction politique, dénuée de légitimité opérationnelle. À ce titre, les leaders ont dû jouer un rôle central de navigation entre les États membres et la Commission pour trouver un équilibre entre ces différentes autorités politiques²⁷⁴⁰. De même, force est de constater les dilutions des initiatives de la Commission par les professionnels de la sécurité nationaux. Lors des négociations des actes législatifs proposés par cette institution, ces acteurs domestiques, généralement soutenus par les leaders d'Europol, ont en effet été bien plus précautionneux quant à toute supranationalisation de l'agence et toute contrainte pesant sur les services policiers des États membres. Cette dynamique a également été perceptible lors des discussions sur les modifications de son autonomie organisationnelle formelle, comme rappelé *supra*.

²⁷³⁹ C. Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge*, *op. cit.* ; A.-C. Douillet et J. de Maillard, « Les comités d'experts », art. cit.

²⁷⁴⁰ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », art. cit. ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », art. cit. ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », art. cit.

B. L'ambivalence du Parlement européen

Les prérogatives des eurodéputés à l'égard d'Europol ont été initialement très faibles. Cette limitation est fondée sur l'association de la police au pouvoir exécutif et à l'échelon national par la majorité des délégations des États membres. Une telle situation a été l'objet de nombreuses critiques de la part d'un segment de l'hémicycle européen, de la gauche radicale jusqu'au centre. Ces élus ont dénoncé, dès les années 1990, l'autonomie forte de l'agence et son manque de contrôle par les parlementaires. Les leaders d'Europol ont par conséquent cherché à modifier cette représentation sociale des enjeux éthiques et procéduraux de sa réputation²⁷⁴¹ en développant des relations informelles avec ces acteurs. À la différence de leurs interactions avec les autres publics, ces échanges avec les eurodéputés n'ont donc pas visé à modeler sa réputation substantive, mais à démontrer sa transparence, sa volonté de se conformer à un contrôle démocratique et à des standards élevés de protection des données personnelles.

Si ces positions d'une partie des parlementaires européens confirment la littérature le décrivant comme l'institution libérale de l'UE²⁷⁴², il est nécessaire de souligner les importantes divisions partisans amenant à relativiser cette conception. Les eurodéputés siégeant à la droite de l'hémicycle et de centre-droit ont ainsi soutenu une expansion opérationnelle beaucoup moins conditionnée de cette agence, au nom de l'urgence à combattre la criminalité transfrontalière. Par conséquent, le renforcement du poids de ces groupes politiques européens au fil des élections européennes a mené à une orientation beaucoup plus favorable de cette institution à l'autonomisation opérationnelle de l'agence, tandis que les eurodéputés plus réticents ont été sommés d'agir de manière responsable dans un contexte de crise²⁷⁴³. De ce fait, les mutations des prérogatives du Parlement européen et son rôle de co-législateur n'ont finalement que peu modifié la trajectoire institutionnelle d'Europol. À ce titre, nous avons donc grandement nuancé notre quatrième hypothèse en démontrant que la supranationalisation de la gouvernance d'Europol n'a pas nécessairement entravé son autonomisation.

²⁷⁴¹ D. P. Carpenter, *Reputation and Power*, *op. cit.*, p. 45-47.

²⁷⁴² N. A. E. M. Neuwahl, « Judicial Control in Matters of Justice and Home Affairs », art. cit. ; G. Barrett, *Justice Cooperation in the EU*, *op. cit.* ; N. Walker (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Pour des critiques de cette approche, cf. A. Tacea, « The Role of National Parliaments in the Area of Freedom, Security and Justice », art. cit. ; A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », art. cit. ; S. Carrera, N. Hernanz et J. Parkin, « The « Lisbonisation » of the European Parliament », art. cit.

²⁷⁴³ A. Ripoll Servent, « The European Parliament in Justice and Home Affairs », art. cit., p. 391.

Section 4. Les apports de la thèse à la littérature

Croisant des branches différentes de la recherche en action publique, notre thèse apporte un premier ensemble de contributions à l'étude des agences. Nous avons à ce titre mis en lumière les limites du modèle principal-agent dominant les analyses sur les agences, y compris européennes²⁷⁴⁴. Cette approche rationaliste, fondée sur un contrat noué entre les principaux et les agents, ne permet pas, de ce fait, de saisir la pluralité des acteurs qui modèlent la trajectoire institutionnelle d'Europol. Elle peine en outre à s'extraire d'une attribution binaire des rôles entre un agent qui, grâce à l'asymétrie de l'information, tenterait d'échapper au contrôle de ses principaux, devant prendre garde en parallèle à ne pas perdre le contrôle de l'agence au profit d'autres principaux. Nous nous sommes en revanche grandement appuyée sur les recherches sur l'autonomie des agences. Nous avons démontré les pistes stimulantes d'analyse qu'elles proposent par la reconfiguration des concepts centraux de l'analyse en distinguant l'autonomie de l'indépendance d'une agence²⁷⁴⁵, en différenciant le contrôle de la redevabilité²⁷⁴⁶ et les formes d'autonomie formelle et réelle²⁷⁴⁷. Nonobstant, certaines zones d'ombre perdurent en raison de la démarche rationaliste dans laquelle s'ancrent généralement ces analyses. Pour résoudre ces difficultés, nous avons proposé durant cette thèse une approche cognitive et sociologique de l'étude de l'autonomie des agences²⁷⁴⁸. Saisir la construction et les évolutions des

²⁷⁴⁴ H. Kassim et A. Menon, « The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union », art. cit., p. 126 ; R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model », *West European Politics*, 2008, 31, 4, p. 789-805 ; T. Delreux et J. Adriaensen, « Introduction », art. cit.

²⁷⁴⁵ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 30 ; S. Van Thiel, « Comparing Agencies across Countries » art. cit. ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », art. cit., p. 4.

²⁷⁴⁶ M. Bovens, « Analysing and Assessing Accountability », art. cit. ; E. M. Busuioc et M. Groenleer, « Wielders of Supranational Power », art. cit., p. 131 ; E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit., p. 852.

²⁷⁴⁷ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit., p. 28 ; J. Tallberg, « Delegation to Supranational Institutions », art. cit. ; M. Thatcher et A. Stone Sweet, « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », art. cit. ; P. Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit., p. 12 ; T. Bach, « Administrative Autonomy of Public Organizations », art. cit., p. 12 ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 17. E. M. Busuioc, D. Curtin et M. Groenleer, « Agency Growth between Autonomy and Accountability », art. cit.

²⁷⁴⁸ A. Smith, « Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé », art. cit. ; A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 53-56 ; P. Bezes, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », art. cit., p. 311 ; Y. Surel, « Approches cognitives », art. cit. ; P. Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques », art. cit.

idées au fil de la socialisation des acteurs²⁷⁴⁹ permet à ce titre d'introduire une plus grande diversité de positions et de pratiques dans les processus multi-niveaux qui affectent une agence. Sur ce point, cette thèse a proposé plusieurs perspectives de recherche pouvant être mobilisées dans le cadre d'autres travaux sur les agences de l'UE.

Premièrement, la littérature existante sur l'autonomie ne restitue pas pleinement les processus de création et de rédaction de la base légale d'une agence, souvent entendus dans une perspective fonctionnaliste. Nous avons ainsi démontré la nécessité d'étudier avec précision les acteurs en présence, leurs représentations et leurs ressources dans le cadre du processus décisionnel. Cette démarche peut également répondre à un deuxième questionnement encore imprécis dans les recherches existantes sur l'autonomie. Si celles-ci proposent de se concentrer sur le *puzzle* empirique que constitue l'autonomie réelle d'une agence qui peut s'éloigner des dispositions formelles, les rétroactions de la facette *de facto* sur les révisions du texte fondateur d'une agence restent évasives²⁷⁵⁰. Or, nous avons mis en lumière la forme de disjonction partielle opérée entre l'autonomie réelle et la nouvelle autonomie formelle puisque toutes les transformations *de facto* n'ont pas été entérinées dans les nouvelles dispositions formelles. Cette absence d'évolution peut être liée à la différence entre les acteurs favorisant les capacités d'action réelle et ceux qui négocient la base légale.

Deuxièmement, notre travail de thèse apporte des éléments supplémentaires d'analyse de l'autonomie réelle d'une agence. À ce titre, nous avons cherché à mobiliser les travaux récents sur le concept de réputation que nous avons précisé et intégré dans une approche moins rationaliste et plus cognitive²⁷⁵¹. De prime abord, cette démarche de recherche suppose d'opérationnaliser et de clarifier la notion de leaders afin de souligner le rôle variable et irrégulier de ces acteurs dans la trajectoire institutionnelle d'une agence. D'une part, par leur traduction opérée de la base légale et par leurs pratiques internes, nous avons démontré que les leaders contribuent à modeler la réputation d'une agence en fonction de leurs représentations et ressources individuelles acquises au fil de leur socialisation. Dès lors, la limitation d'une agence à la collecte et au traitement de l'information peut être à l'origine d'une véritable capacité de régulation par

²⁷⁴⁹ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit.

²⁷⁵⁰ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, op. cit., p. 34-35.

²⁷⁵¹ Entre autres, D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, op. cit. ; D. P. Carpenter et G. A. Krause, « Reputation and Public Administration », art. cit. ; M. Maor, « Theorizing Bureaucratic Reputation », art. cit. ; S. Gilad et T. Yogev, « How Reputation Regulates Regulators », art. cit. ; E. Baekkeskov, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe », art. cit. ; M. Busuioc, « Friend or Foe? », art. cit.

l'information de l'agence si ces dispositions formelles sont maximisées par les leaders. D'autre part, ces derniers cherchent à modifier les représentations des publics de l'agence par le déploiement d'instruments formels et d'échanges informels qu'ils adaptent aux attentes des membres de leur environnement. En effet, la représentation sociale de l'agence dépend des cadres cognitifs des différents publics qui se concentrent sur des facettes distinctes de la réputation et n'en ont pas les mêmes représentations²⁷⁵².

Néanmoins, cette thèse a illustré les limites des capacités d'action des leaders. En premier lieu, ils ne peuvent que chercher à modeler la réputation de l'agence, mais ne peuvent en contrôler la réception. Certaines interprétations des instruments déployés peuvent à ce titre induire des effets pervers s'ils intensifient des tensions préexistantes ou renforcent les représentations négatives de l'agence aux yeux de l'un de ses publics²⁷⁵³. À cet égard, l'une des grandes difficultés des leaders demeure l'équilibre à trouver entre les différents acteurs peuplant l'environnement complexe d'une agence. Celui-ci ne fonctionne pas comme un jeu à somme nulle, mais plutôt comme un ensemble de vases communicants. Dans ce sens, notre thèse complète notamment les analyses existantes sur les agences disposant d'autorités politiques multiples²⁷⁵⁴. Cette situation peut *a priori* être pensée comme une contrainte pour une agence devant répondre à des acteurs ayant des objectifs et attentes distincts voire contradictoires. Néanmoins, elle peut devenir une ressource si elle est exploitée par les leaders pour affirmer leurs propres représentations sociales et se protéger de toute critique d'expansion bureaucratique.

En second lieu, les leaders ne disposent pas des mêmes capacités d'action sur toutes les dimensions de l'autonomie de l'agence. Cette thèse a dans ce sens introduit une distinction additionnelle au binôme réel/formel par le biais des enjeux opérationnels/organisationnels de l'autonomie. Nous avons démontré que ceux-ci ne sont pas mus exactement par les mêmes acteurs ni structures de controverse. Ce travail de recherche a ainsi visé à comprendre les dynamiques sous-tendant la capacité d'action d'une agence à affirmer ses idées sur son terrain

²⁷⁵² D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, *op. cit.* ; D. P. Carpenter et G. A. Krause, « Reputation and Public Administration », *art. cit.*

²⁷⁵³ *Ibid.* ; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies*, *op. cit.*, p. 34-35 ; E. M. Busuioc, « Friend or Foe? », *art. cit.*

²⁷⁵⁴ R. Dehousse, « Delegation of Powers in the European Union », *art. cit.* ; E. da Conceição-Heldt, « Who Controls Whom? », *art. cit.* ; M. Elsig, « European Union Trade Policy after Enlargement », *art. cit.* ; E. da Conceição-Heldt, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations », *art. cit.*

d'activités, reflétées par son mandat, ses ressources, ses moyens d'action. Nous avons également mis en lumière la structuration potentiellement distincte au cœur de la marge de manœuvre accordée à cette agence par le biais de l'activation ou non des mécanismes de contrôle. Pour autant, des interactions entre ces deux facettes ont été soulignées tout au long de ce travail de recherche. De manière plus intuitive, l'autonomie organisationnelle est en capacité de déterminer la facette opérationnelle, puisque les sanctions appliquées à une agence peuvent restreindre ses ressources ou ses orientations sur son champ d'activités. En revanche, nous avons démontré que l'autonomie opérationnelle peut également modeler les contrôles qui lui sont appliqués, en particulier en période de forte visibilité des problèmes publics au cœur de l'identité de l'agence. Cette saillance et l'accumulation de ressources opérationnelles de l'agence peuvent favoriser la pression exercée sur les autorités politiques en mesure de contraindre cette agence et de diminuer les probabilités de recours à des contrôles.

Ce travail de thèse a apporté des contributions additionnelles à la sociologie politique de l'UE qui met en lumière les acteurs individuels et collectifs, et non les institutions ou les États comme des blocs monolithiques et désincarnés²⁷⁵⁵. Outre l'étude des agences de l'UE, un premier ensemble d'apports est lié à l'analyse des institutions européennes au fil de ce travail. En premier lieu, nous avons complété les recherches plus générales sur la Commission européenne, sur la production de ses initiatives et ses relations avec les experts. Cette thèse a également démontré le rôle de moteur de l'intégration européenne de cette institution, pourtant surprenant dans des domaines régaliens. En deuxième lieu, nos résultats attestent de la difficulté de saisir clairement les positions du Parlement européen en raison de ses divisions partisans. Ce travail de recherche a insisté en outre sur les mutations de cette institution traditionnellement décrite comme une institution libérale et sur l'évolution de ses interactions avec la Commission et le Conseil. En dernier lieu, nous nous sommes éloignée des travaux ancrés dans une lignée intergouvernementaliste en soulignant la pluralité des positionnements des professionnels de la politique nationaux à l'égard de la construction européenne. En témoignent les possibles alliances entre certains d'entre eux et la Commission européenne. De plus, notre travail enrichit les recherches sur l'ouverture de la boîte noire du Conseil, visant à intégrer dans l'analyse les processus de fabrication des positions nationales et la pluralité des niveaux décisionnels de cette institution, régis par des dynamiques propres.

²⁷⁵⁵ A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit.

De surcroît, cette thèse complète les travaux sur l'eupéanisation à trois égards. Premièrement, la notion d'« usages » s'est révélée heuristique pour comprendre pourquoi des acteurs décident d'avoir recours ou non à l'échelon européen dans des domaines régis par le *soft law*. Articulée au concept de réputation et pensés dans une approche cognitive, la notion d'usages a permis de créer de nouvelles pistes stimulantes d'analyse des adaptations des acteurs nationaux à la construction européenne. À cet égard, si certains chercheurs se sont interrogés sur la nécessité d'introduire des dispositions de *hard law* pour favoriser les ajustements du niveau des États membres, nous avons démontré les tensions et effets pervers de tels mécanismes dans un secteur professionnel marqué par une structuration forte des enjeux réputationnels. Deuxièmement, la mise en lumière de la pluralité des usages stratégiques et cognitifs des acteurs nationaux nous a également permis de restituer la diversité des dynamiques au fondement de l'eupéanisation et de penser leurs conséquences distinctes en termes d'institutionnalisation de la construction européenne. Troisièmement, nous avons enrichi la littérature sur l'eupéanisation entendue dans un processus multidimensionnel en soulignant non seulement les dynamiques *top-down*, mais aussi *bottom-up*, les possibles ajustements des agences et institutions européennes en réaction aux développements nationaux.

Pour terminer, ce travail a apporté de nouveaux éléments de compréhension du poids de la crise, pensée comme dynamique structurante de l'UE depuis sa création²⁷⁵⁶. Alors qu'elle aurait pu mener à un repli exclusif au sein des frontières nationales, la perception de crises par les acteurs a conduit aux transformations d'un secteur d'action publique régalién. Nous avons sur ce point enrichi la littérature sur la construction de ces crises en étudiant la production de nouvelles formes d'expertise technique transnationale²⁷⁵⁷ et le décuplement de la capacité de « régulation par l'information » des agences lors de ces périodes d'incertitude. Cette thèse a également visé à introduire plus de nuances dans l'euroscépticisme. En apportant des solutions d'action publique conformes aux représentations et attentes de ces derniers, la légitimité de l'UE a peu été remise en cause par les citoyens européens dans un secteur pourtant régalién, y compris dans un contexte très marqué par de critiques à l'encontre de la construction européenne. Nous avons à ce titre démontré que l'intégration européenne dans ce domaine d'action

²⁷⁵⁶ Entre autres, A. Smith, « Usages scientifiques de « la crise » de 2008 et suite », art. cit., p. 139 ; D. Duez, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne », art. cit. ; A. Mégie et A. Vauchez, « Introduction », art. cit.

²⁷⁵⁷ L. Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », art. cit.

publique se déroule progressivement par le biais des agences dont les capacités d'action ont été renforcées et diversifiées.

Si cette thèse s'est concentrée sur une étude de cas spécifique, elle a également eu pour objectif de fournir de nouvelles articulations conceptuelles et de dialoguer entre des branches différentes de littérature. Ce travail de recherche pourrait être prolongé par la généralisation de nos résultats analytiques et leur application à d'autres agences de l'UE opérant dans des domaines régaliens. De la sorte, notre objectif est de comprendre si les agences peuvent constituer une nouvelle modalité de l'intégration européenne, rendant floue la distinction opérée par certains chercheurs entre *high politics* et *low politics*²⁷⁵⁸. Sur ce point, un premier niveau de généralisation pertinent serait l'étude d'autres agences opérant dans le domaine de la sécurité intérieure (Eurojust, Frontex). Créées comme des agences de l'UE quelques années après la mise en place d'Europol comme organisation intergouvernementale, les révisions des bases légales de ces trois agences ont été réalisées dans des temporalités proches, ce qui pourrait inaugurer une convergence forte de leur autonomie organisationnelle. Opérant dans des domaines régaliens, ces trois agences seraient *a priori* soumises à des tensions semblables entre souveraineté nationale et sentiment d'urgence, à même de favoriser leur autonomie opérationnelle. Pour autant, deux dimensions pourraient initier une différenciation de l'intégration entre la police, la justice pénale et le contrôle des frontières extérieures de l'UE. En nous appuyant sur la sociologie des professions, nous pourrions évaluer les potentielles distinctions de l'eupéanisation des policiers nationaux par rapport aux juges et aux garde-frontières. De surcroît, en articulant les différentes facettes de la réputation, force est de constater qu'Eurojust s'inscrit plutôt dans la composante justice, à la différence de Frontex et d'Europol, ancrées dans les enjeux sécuritaires. Alors que les enjeux éthiques et procéduraux d'Europol ont cristallisé de nombreuses tensions, cette différence pourrait dès lors amener à des divergences dans les trajectoires de ces agences

²⁷⁵⁸ Par, exemple U. Puetter, *The European Council and the Council*, *op. cit.* ; C. J. Bickerton, D. Hodson et U. Puetter, « The New Intergovernmentalism », art. cit.

Bibliographie

ABBOTT Andrew Delano, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

ACKROYD Stephen, HARPER Richard et HUGUES John A., *New Technology and Practical Police Work*, Buckingham ; Philadelphie, Open University Press, 1992.

ADEN Hartmut, « Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2001, 9, 2, p. 99-112.

ADEN Hartmut, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices : un système spécifique de *multi-level governance* », *Cultures & conflits*, 2002, 48.

ALDRIN Philippe, « L'Union européenne face à l'opinion : construction et usages politiques de l'opinion comme problème communautaire », *Savoir/Agir*, 2009, 7, 1, p. 13-23.

AMICELLE Anthony, *L'Union européenne dans la lutte contre le financement du terrorisme : enjeux et usages de la surveillance financière*, Thèse de doctorat, Sciences Po Paris, 2011.

AMICELLE Anthony, « The Great (Data) Bank Robbery: Terrorist Finance Tracking Program and the « SWIFT Affair » », *Research Questions* 36, Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po Paris, 2011.

AMICELLE Anthony, ARADAU Claudia et JEANDESBOZ Julien, « Questioning Security Devices: Performativity, Resistance, Politics », *Security Dialogue*, 2015, 46, 4, p. 293-306.

AMICELLE Anthony et FAVAREL-GARRIGUES Gilles, « (Il)légitimité du renseignement financier : usages transnationaux de la traçabilité des flux de capitaux », *Criminologie*, 2014, 47, 2, p. 77-104.

AMICI Victoria, « Europol et la nouvelle décision du Conseil : entre opportunités et contraintes », *Revue du droit de l'Union européenne*, 2010, 1, p. 77-99.

ANDERSON Malcolm, *Policing the World: Interpol and the Politics of International Police Cooperation*, Oxford : New York, Oxford : Clarendon Press, 1989.

ANDERSON Malcolm, « The Agenda for Police Cooperation » dans Malcolm Anderson, Monica den Boer et European Consortium for Political Research (eds.), *Policing across National Boundaries*, Londres ; New York, Pinter Publishers, 1994, p. 3-21.

ANDERSON Malcolm, « Les répercussions du traité d'Amsterdam et de la déclaration de Tampere sur les institutions de police », *Cultures & conflits*, 2002, 45, p. 115-123.

ANDERSON Malcolm (ed.), *Policing the European Union*, Oxford : New York, Oxford : Clarendon Press (collection « Clarendon Studies in Criminology »), 2003.

ANDERSON Malcolm, BOER Monica den et EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH (eds.), *Policing across National Boundaries*, Londres ; New York, Pinter Publishers, 1994.

ANDOURA Sami et TIMMERMAN Peter, « Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited », *EPIN Working Paper* 19, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2008.

ARGOMANIZ Javier, « The European Union Post-9/11 Counter-Terror Policy Response: An Overview », Research Paper 140, Research Institute for European and American Studies, Athènes, 2010.

ARGOMANIZ Javier, BUREŠ Oldřich et KAUNERT Christian, « A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment », *Intelligence and National Security*, 2015, 30, 2-3, p. 191-206.

BACH Tobias, « Administrative Autonomy of Public Organizations » dans Ali Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Cham, Springer International Publishing, 2016, p. 1-9.

BACH Tobias et FLEISCHER Julia, « The Parliamentary Accountability of European Union and National Agencies » dans Madalina Busuioc, Martijn Groenleer et Jarle Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester; New York, Manchester University Press, 2012.

BAEKESKOV Erik, « Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe: Direct Evidence from Responses to the 2009 H1N1 « Swine » Influenza Pandemic », *Administration & Society*, 2017, 49, 2, p. 163-189.

BAFOIL François, « L'eupéanisation : héritages, résistances, mobilisations collectives et cohésion », *Critique internationale*, 2008, 41, p. 154-169.

BAKER Estella, « The European Union's « Area of Freedom, Security and (Criminal) Justice » : Ten Years On », *Criminal Law Review*, 2009, 12, p. 833-850.

BALZACQ Thierry, BIGO Didier et CARRERA Sergio, « Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats », Working Document 234, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2006.

BARBULESCU Roxana, « Inside Fortress Europe: The Europeanisation of Immigrant Integration and its Impact on Identity Boundaries », *Politique européenne*, 2015, 47, 1, p. 24-44.

BARRETT Gavin, *Justice Cooperation in the EU: The Creation of a European Legal Service*, Dublin, Institute of European Affairs (collection « Emigration and Immigration Law »), 1997.

BAUMGARTNER Frank R. et JONES Bryan D. (eds.), *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press, 2002.

BEACH Derek, *Referendums in the European Union*, Oxford University Press, 2018, volume 1.

BERTHELET Pierre, *Le paysage européen de la sécurité intérieure*, Bruxelles ; New York, P. I. E. Peter Lang (collection « La cité européenne »), 2009.

BERUT Chloé et SAURUGGER Sabine, « La « soft law » européenne dans la mise sur agenda nationale : l'usage des instruments européens dans la construction des politiques d'e-santé en France et au Royaume-Uni », *Gouvernement et action publique*, 2018, 3, 3, p. 9-34.

BEYERS Jan, « How Supranational is Supranationalism? National and European Socialisation of Negotiators in the Council of Ministers », *Acta Politica*, 1998, 33, 4, p. 378-408.

BEYERS Jan et DIERICKX Guido, « The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations? », *Journal of Common Market Studies*, 1998, 36, 3, p. 289-317.

BEYERS Jan et TRONDAL Jarle, « How Nation-States « Hit » Europe – Ambiguity and Representation in the European Union », *European Integration Online Papers*, 2003, 7, 5.

BEZES Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, 2000, 50, 2, p. 307-332.

BICKERTON Christopher J., HODSON Dermot et PUETTER Uwe, « The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era », *Journal of Common Market Studies*, 2015, 53, 4, p. 703-722.

BIGO Didier, « The European Internal Security Field, Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention » dans Malcolm Anderson, Monica den Boer et European Consortium for Political Research (eds.), *Policing across National Boundaries*, Londres ; New York, Pinter Publishers, 1994, p. 161-173.

BIGO Didier, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996.

BIGO Didier, « Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union européenne », *Politique étrangère*, 1996, 61, 1, p. 125-138.

BIGO Didier, « L'Europe de la sécurité intérieure, penser autrement la sécurité » dans Anne-Marie Le Gloannec (ed.), *Entre union et nations : l'État en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 55-90.

BIGO Didier, « When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe » dans Morten Kelstrup et Michael C. Williams (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security, and Community*, Londres ; New York, Routledge, 2000, p. 171-204.

BIGO Didier, « Du panoptisme au ban-optisme. Les micros logiques du contrôle dans la mondialisation » dans Pierre-Antoine Chardel et Gabriel Rockhill (eds.), *Technologies de contrôle*

dans *la mondialisation, enjeux politiques, éthiques et esthétiques*, Paris, Éditions Kimé, 2009, p. 59-80.

BIGO Didier, « Immigration Controls and Free Movement in Europe », *International Review of the Red Cross*, 2009, 91, 875, p. 579-591.

BIGO Didier, « Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders: An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals », Working Paper 52, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2012.

BIGO Didier, BONELLI Laurent, CHI Dario et OLSSON Christian, « Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies » dans Didier Bigo (ed.), *The Field of the EU Internal Security Agencies*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 5-66.

BIGO Didier, BROUWER Evelien, CARRERA Sergio, GUILD Elspeth, GUITTET Pierre-Emmanuel, JEANDESBOZ Julien, RAGAZZI Francesco et SCHERRER Amandine, « The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda », Working Paper 81, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2015.

BIGO Didier, CARRERA Sergio, GUILD Elspeth, GUITTET Pierre-Emmanuel, JEANDESBOZ Julien, RAGAZZI Francesco, SCHERRER Amandine et MITSILEGAS Valsamis, « The EU and its Counter-Terrorism Policies after the Paris Attacks », Working Paper 86, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2015.

BIGO Didier, CARRERA Sergio, GUILD Elspeth et MITSILEGAS Valsamis, « The EU and the 2016 Terrorist Attacks in Brussels: Better Instead of More Information Sharing », Policy Paper, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2016.

BIGO Didier et GUILD Elspeth (eds.), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Aldershot ; Burlington, Ashgate, 2005.

BIGO Didier, SHEPTYCKI James et BEN JAFFEL Hager, « International Organised Crime in the European Union », rapport PE 462.420 au comité Libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen, 2011.

BIGO Didier, WALKER R. B. J. et CHERCHEURS DU GROUPE ELISE, « Liberté et Sécurité en Europe : enjeux contemporains », *Cultures & conflits*, 2006, 61, p. 1-23.

BIRKLAND Thomas A., « « The World Changed Today »: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks », *Review of Policy Research*, 2004, 21, 2, p. 179-200.

BIRKLAND Thomas A., *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Washington, D.C., Georgetown University Press (collection « American Governance and Public Policy »), 1997.

BLANCHARD Emmanuel et RODIER Claire, « « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », *Plein droit*, 2016, 111, 4, p. 3-6.

BLANCHET Alain, GOTMAN Anne et SINGLY François de, *L'entretien*, Paris, Armand Colin, 2014.

BLASI CASAGRAN Cristina, « The New Europol Legal Framework: Implications for EU Exchanges of Information in the Field of Law Enforcement » dans Maria O'Neill et Ken Swinton (eds.), *Challenges and Critiques of the EU Internal Security Strategy: Rights, Power and Security*, Cambridge, Cambridge Scholars, 2017, p. 149-169.

BLOCK Ludo, « Decentralisation Trends in European Union Police Cooperation: Implications for Efficacy and Accountability », troisième Challenge Training School « Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters in the EU: Which Future for EU's Third Pillar? », Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2007.

BLOCK Ludo, *From Politics to Policing: The Rationality Gap in EU Council Policy-Making*, La Haye, Eleven International Publishing (collection « Het Grone Gras »), 2011.

BOIN Arjen, *Contrasts in Leadership: An Institutional Study of Two Prison Systems*, Delft, Eburon, 1998.

BOIN Arjen, *Crafting Public Institutions: Leadership in Two Prison Systems*, Boulder, Lynne Rienner (collection « Explorations in Public Policy »), 2001.

BOIN Arjen et CHRISTENSEN Tom, « The Development of Public Institutions: Reconsidering the Role of Leadership », *Administration & Society*, 2008, 40, 3, p. 271-297.

BOIN Arjen et GOODIN Robert E., « Institutionalizing Upstarts: The Demons of Domestication and the Benefits of Recalcitrance », *Acta Politica*, 2007, 42, 1, p. 40-57.

BOIN Arjen et HART Paul 'T, « Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? », *Public Administration Review*, 2003, 63, 5, p. 544-553.

BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, « L'analyse politique de l'action publique confrontation des approches, des concepts et des méthodes. », *Revue française de science politique*, 2005, 55, 1, p. 73-111.

BORRÁS Susana, KOUTALAKIS Charalampos et WENDLER Frank, « European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMeA and EPO in the Post-Delegation Phase », *Journal of European Integration*, 2007, 29, 5, p. 583-600.

BORRING OLESEN Thorsten, « Denmark in Europe 1973-2015: Processes of Europeanization and « Denmarkization » », *Journal of Contemporary European Research*, 2015, 11, 4, p. 312-329.

BÖRZEL Tanja A. et RISSE Thomas, « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change », *European Integration Online Papers*, 2000, 4, 15.

BOSSY Thibault et EVRARD Aurélien, « Communauté épistémique » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po (collection « Références. Gouvernances »), 2014, p. 140-147.

BOSWELL Christina, « The European Commission's Use of Research in Immigration Policy: Expert Knowledge as a Source of Legitimation? », Conférence « Driving and Legitimising Contentious EU Policy-Making: The Case of Immigration Policy », EUSA Montreal, 2007.

BOSWELL Christina, « The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy », *Journal of European Public Policy*, 2008, 15, 4, p. 471-488.

BOSWELL Christina, *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2009.

BOSWELL Christina, « Justice and Home Affairs » dans Michelle P. Egan, Neill Nugent et William E. Paterson (eds.), *Research agendas in EU Studies: Stalking the Elephant*, Basingstoke ; New York, Palgrave Macmillan (collection « Palgrave Studies in European Union Politics »), 2010, p. 278-304.

BOUSSAGUET Laurie, *La pédophilie, problème public : France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz (collection « Nouvelle bibliothèque de thèses »), 2008.

BOUSSAGUET Laurie, « Forums » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po (collection « Références. Gouvernances »), 2014, p. 283-289.

BOVENS Mark, « Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework », *European Law Journal*, 2007, 13, 4, p. 447-468.

BRACK Nathalie et STARTIN Nicholas, « Introduction: Euroscepticism, from the Margins to the Mainstream », *International Political Science Review*, 2015, 36, 3, p. 239-249.

BRAMMERTZ Serge, « La coopération policière en Europe et dans l'Euregio Meuse-Rhin », *Déviance et société*, 1992, 16, 2, p. 219-229.

BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, 11ème édition, Paris, LGDJ - Lextenso Éditions, 2014.

BRODEUR Jean-Paul, « La police : mythes et réalités », *Criminologie*, 1984, 17, 1, p. 9-41.

BROOKS Eleanor, « Europeanisation through Soft Law: The Future of EU Health Policy? », *Political Perspectives*, 2012, 6, 1, p. 86-104.

BROWN David, *The European Union, Counter-terrorism and Police Co-operation, 1992-2007: Unsteady Foundations?*, Manchester, Manchester University Press, 2010.

BRUGGEMAN Willy, « What Are the Options for Improving Democratic Control of Europol and for Proving it with Adequate Operational Capabilities? », *Studia Diplomatica*, 2006, 59, 1, p. 163-181.

BUNYAN Tony (ed.), « Trevi, Europol and the European State » dans Tony Bunyan (ed.), *Statewatching the New Europe: A Handbook on the European State*, Londres, Statewatch, 1993.

BUNYAN Tony, *The Europol Convention*, Nottingham, Russel Press, 1995.

BUONO Laviero, « Gearing up the Fight against Cybercrime in the European Union: A New Set of Rules and the Establishment of the European Cybercrime Centre (EC3) », *New Journal of European Criminal Law*, 2012, 3, 3-4, p. 332-343.

BUREŠ Oldřich, « Europol's Fledgling Counterterrorism Role », *Terrorism and Political Violence*, 2008, 20, 4, p. 498-517.

BUREŠ Oldřich, *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, Farnham ; Burlington, Ashgate, 2011.

BUREŠ Oldřich, « Intelligence Sharing and the Fight against Terrorism in the EU: Lessons Learned from Europol », *European View*, 2016, 15, 1, p. 57-66.

BUSCH Heiner, « Le piège légaliste. La coopération policière après Tampere », *Cultures & Conflicts*, 2002, 45, p. 125-132.

BUSUIOC Elena Madalina, *The Accountability of European Agencies: Legal Provisions and Ongoing Practices*, Delft, Eburon, 2010.

BUSUIOC Elena Madalina, « European Agencies and Their Boards: Too Much Board, Too Little Monitoring », Rochester, New York, Social Science Research Network Scholarly Paper ID 1890671, 2011.

BUSUIOC Elena Madalina, « Friend or Foe? Inter-Agency Cooperation, Organizational Reputation and Turf », *Public Administration*, 2016, 94, 1, p. 40-56.

BUSUIOC Elena Madalina, CURTIN Deirdre et GROENLEER Martijn, « Living Europol: Between Autonomy and Accountability », cinquième conférence ECPR sur les politiques de l'UE, Porto, 2010.

BUSUIOC Elena Madalina, CURTIN Deirdre et GROENLEER Martijn, « Agency Growth between Autonomy and Accountability: the European Police Office as a « Living Institution » », *Journal of European Public Policy*, 2011, 18, 6, p. 848-867.

BUSUIOC Elena Madalina et GROENLEER Martijn, « Wielders of Supranational Power: The Administrative Behavior of the Heads of European Union Agencies » dans Elena Madalina Busuioc, Martijn Groenleer et Jarle Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester : New York, Manchester University Press, 2012, p. 128-150.

BUSUIOC Elena Madalina et GROENLEER Martijn, « Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust », *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 14, 3, p. 285-304.

CARPENTER Daniel P., *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

CARPENTER Daniel P., *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press (collection « Princeton studies in American politics »), 2010.

CARPENTER Daniel P. et KRAUSE George A., « Reputation and Public Administration », *Public Administration Review*, 2011, 72, 1, p. 26-32.

CARRAPIÇO Helena et TRAUNER Florian, « Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime: Analyzing Governance Dynamics and Opportunities », *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 14, 3, p. 357-371.

CARRERA HERNÁNDEZ Francisco Jesús, *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol*, Madrid, Colex, 2003.

CARRERA Sergio, HERNANZ Nicholas et PARKIN Joanna, « The « Lisbonisation » of the European Parliament: Assessing Progress, Shortcomings and Challenges for Democratic Accountability in the Area of Freedom, Security and Justice », Working Paper 58, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2013.

CARRERA Sergio, HERTOG Leonhard DEN et PARKIN Joanna, « The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy? », *European Journal of Migration and Law*, 2013, 15, 4, p. 337-358.

CASELLA-COLOMBEAU Sara, « Border Guards as an « Alien Police »: Usages of the Schengen Agreement in France », *Les cahiers européens de Sciences Po*, 2010, 4.

CAUNE Hélène, « Blame avoidance (évitement du blâme) » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po (collection « Références. Gouvernances »), 2014, p. 114-123.

CERAMI Alfio, « Europeanization, Enlargement and Social Policy in Central and Eastern Europe », *Les cahiers européens de Sciences Po*, 2007, 1.

CEYHAN Ayse, « Enjeux d'identification et de surveillance à l'heure de la biométrie », *Cultures & conflits*, 2006, 64, p. 33-47.

CEYHAN Ayse, « Éditorial. Identifier et surveiller : les technologies de sécurité », *Cultures & conflits*, 2006, 64, p. 7-9.

CHAN Janet B. L., « The Technological Game: How Information Technology is Transforming Police Practice », *Criminal Justice*, 2001, 1, 2, p. 139-159.

CHATZISTAVROU Filippa, « Les représentants permanents auprès de l'UE ou la redéfinition d'un rôle politique européen », *Regards sociologiques*, 2004, 27-28, p. 51-69.

CHAUVIN Pierre-Marie, « La sociologie des réputations », *Communications*, 2013, 93, 1, p. 131-145.

CHEVALLIER-GOVERS Constance, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

CHITI Edoardo, « Existe-t-il un modèle d'agence de l'Union européenne ? » dans Joël Moli-
nier (ed.), *Les agences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011 p. 49-74.

CHRISTENSEN Tom, LAEGREID Per et RYKKJA Lise Hellebø, « After a Terrorist Attack: Chal-
lenges for Political and Administrative Leadership in Norway », *Journal of Contingencies and
Crisis Management*, 2013, 21, 3, p. 167-177.

CHRISTENSEN Tom et LÆGREID Per, « Reputation Management in Times of Crisis: How the
Police Handled the Norwegian Terrorist Attack in 2011 » dans Arild Wæraas et M. Maor (eds.),
Organizational Reputation in the Public Sector, Londres, Routledge, 2015, p. 95-118.

CHRISTOU George, *Cyber Security in the European Union: Resilience and Adaptability in Gov-
ernance Policy*, Houndmills ; New York, Palgrave Macmillan, 2016.

CONCEIÇÃO-HELDT Eugénia DA, « Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mecha-
nisms and Agent's Discretion in Trade Negotiations » dans Tom Delreux et Johan Adriaen-
sen (eds.), *The Principal-Agent Model and the European Union*, Cham, Springer International
Publishing, 2017, p. 203-226.

CONCEIÇÃO-HELDT Eugénia DA, « Who Controls Whom? Dynamics of Power Delegation and
Agency Losses in EU Trade Politics », *Journal of Common Market Studies*, 2010, 48, 5, p.
1109-1126.

COOLSAET Rik, « EU Counterterrorism Strategy: Value Added or Chimera? », *International
Affairs*, 2010, 4, 86, p. 857-873.

COOPER Ian, « A New Form of Democratic Oversight in the EU: The Joint Parliamentary Scrui-
ny Group for Europol », *Perspectives on Federalism*, 2018, 10, 3, p. 184-213.

COPE Nina, « Crime Analysis, Principles and Practices » dans Tim Newburn (ed.), *Handbook
of Policing*, Cullompton, Willan Publishing, 2003, p. 340-358.

COPE Stephen, LEISHMAN Frank et STARIE Peter, « Globalization, New Public Management
and the Enabling State: Futures of Police Management », *International Journal of Public Sector
Management*, 1997, 10, 6, p. 444-460.

COSTA Olivier, « La contribution de la composante « Parlement européen » aux négociations
de la convention », *Politique européenne*, 2004, 13, 2, p. 21-41.

CRAIG Paul, *EU Administrative Law*, 2ème édition, Oxford ; New York, Oxford University Press (collection « Collected Courses of the Academy of European Law »), 2006.

CURTIN Deirdre, « Delegation to EU non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability » dans Damien Geradin, Rodolphe Muñoz et Nicolas Petit (eds.), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham ; Northampton, Edward Elgar, 2005, p. 88-119.

CURTIN Deirdre, « Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account », *European Law Journal*, 2007, 13, 4, p. 532-541.

DE CAPITANI Emilio, « The Evolving Role of the European Parliament in the AFSJ » dans Jörg Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles ; New York, P. I. E. Peter Lang, 2010, p. 113-144.

DE CAPITANI Emilio, « The Democratic Accountability of the EU's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On » dans Elspeth Guild, Sergio Carrera et Alejandro Eggenchwiler (eds.), *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On: Successes and Future Challenges under the Stockholm Programme*, Research Paper, Bruxelles, Centre for European Policy Studies (collection « Centre for European Policy Studies »), 2010, p. 23-30.

DE CHEVEIGNE Suzanne, « Quand l'Europe mesure les représentations de la science : une analyse critique des Eurobaromètres », colloque « Sciences, médias et sociétés », ENS-LSH Lyon, 2004.

DE GARIBAY PONCE Daniel Ruiz, « Interparliamentary Cooperation in the EU: A Case Study of Justice and Home Affairs », Seizième conférence annuelle de l'association des études politiques, Édimbourg, 2010.

DE MOOR Alexandra et VERMEULEN Gert, « Shaping the Competence of Europol. A FBI Perspective » dans Marc Cools, Brice De Ruyver et Marleen Easton (eds.), *EU and International Crime Control: Topical Issues*, Anvers, Maklu (collection « GofS Research Paper Series »), 2010, p. 62-94.

DE MOOR Alexandra et VERMEULEN Gert, « Europol, quoi de neuf ? Une approche critique de la décision Europol », *Revue internationale de droit pénal*, 2011, 82, 1, p. 157-187.

DE RUYVER Brice, BRUGGEMAN Willy et ZANDERS Patrick, « Cross-border Crime in Belgium », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1993, 1, 3, p. 87-100.

DEFLEM Mathieu, « Bureaucratization and Social Control: Historical Foundations of International Police Cooperation », *Law and Society Review*, 2000, 34, 3, p. 739-778.

DEFLEM Mathieu, « The Logic of Nazification: The Case of the International Criminal Police Commission (« Interpol ») », *International Journal of Comparative Sociology*, 2002, 43, 1, p. 21-44.

DEFLEM Mathieu, *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*, Oxford ; New York, Oxford University Press (collection « Clarendon Studies in Criminology »), 2002.

DEFLEM Mathieu, « Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective », *Justice Quarterly*, 2006, 23, 3, p. 336-359.

DEHOUSSE Renaud, « Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model », *West European Politics*, 2008, 31, 4, p. 789-805.

DEHOUSSE Renaud, « The Politics of Delegation in the European Union », *Les cahiers européens de Sciences Po*, 2013, 4.

DELLA PORTA Donatella et KEATING Michael (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2008.

DELOCHE-GAUDEZ Florence, « Le secrétariat de la convention européenne : un acteur influent », *Politique européenne*, 2004, 13, 2, p. 43-67.

DELOYE Yves et HAEGEL Florence, « Politisation. Temporalités et échelles » dans Olivier Filieule (ed.), *Sociologie plurielle des comportements politiques*, Paris, Presses de Sciences Po (collection « Académique »), 2017, p. 321-346.

DELREUX Tom et ADRIAENSEN Johan, « Introduction. Use and Limitations of the Principal-Agent Model in Studying the European Union » dans Tom Delreux et Johan Adriaensen (eds.), *The Principal-Agent Model and the European Union*, Cham, Springer International Publishing, 2017, p. 1-34.

DEN BOER Monica, « The Quest for European Policing, Rhetoric and Justification in a Disorderly Debate » dans Malcolm Anderson, Monica Den Boer et European Consortium for Political Research (eds.), *Policing Across National Boundaries*, Londres ; New York, Pinter Publishers, 1994, p. 174-194.

DEN BOER Monica, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *Cultures & Conflits*, 1998, 31-32, p. 101-123.

DEN BOER Monica (ed.), *Organised Crime: A Catalyst in the Europeanisation of National Police and Prosecution Agencies?*, Maastricht, European Institute of Public Administration (collection « EIPA »), 2002.

DEN BOER Monica et BRUGGEMAN Willy, « Shifting Gear: Europol in the Contemporary Policing Era », *Politique européenne*, 2007, 23, 3, p. 77-91.

DEN BOER Monica, « Police Cooperation, a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions » dans Florian Trauner et Ariadna Ripoll Servent (eds.), *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter*, Abingdon ; New York, Routledge (collection « Routledge Studies on Government and the European Union »), 2015, p. 114-132.

DISLEY Emma, IRVING Barrie et HUGHES William, « Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities », RAND Europe, 2012.

DORN Nicholas, « The End of Organised Crime in the European Union », Rochester, Social Science Research Network Scholarly Paper ID 1289558, 2008.

DOUILLET Anne-Cécile et MAILLARD Jacques DE, « Les comités d'experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée. Le cas de la DG justice, liberté, sécurité », *Politique européenne*, 2010, 32, 3, p. 77-98.

DOUILLET Anne-Cécile, MAILLARD Jacques DE et ZAGRODZKI Mathieu, « Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France », *Politiques et management public*, 2014, 31, 4, p. 421-442.

DRAVIGNY Josselin, « De quelle crise parlons-nous ? La politique européenne de gestion des frontières extérieures face aux « crises » terroriste et migratoire », Congrès de l'AFSP, Montpellier, 2017

DRAVIGNY Josselin, « La gestion des frontières extérieures de l'UE : priorité stratégique européenne pour la sécurité intérieure des États membres ? », *Champs de Mars*, 2018, 30, 1, p. 89-97.

DRAVIGNY Josselin, MAILLARD Jacques DE et SMITH Andy, « Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national : le modèle français revisité », *Revue française d'administration publique*, 2016, 158, 2, p. 405-417.

DREWER Daniel et MILADINOVA Vesela, « The Big Data Challenge: Impact and Opportunity of Large Quantities of Information under the Europol Regulation », *Computer Law & Security Review*, 2017, 33, 3, p. 298-308.

DUEZ Denis, « De la définition à la labellisation : le terrorisme comme construction sociale » dans Karine Bannelier, Théodore Christakis, Olivier Corten et Barbara Delcourt (eds.), *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001*, Cahiers internationaux, Paris, Pedone, 2004, p. 105-118.

DUEZ Denis, « La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne » dans Paul Magnette et Anne Weyembergh (eds.), *L'Union européenne : la fin d'une crise*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, p. 69-84.

DYSON Kenneth H. F. et SEPOS Angelos, *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

EDELMAN Murray J., *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*, New York, Academic Press (collection « Institute for Research on Poverty Monograph Serie »), 1977.

EGERBERG Morten, « Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making », *Journal of European Public Policy*, 1999, 6, 3, p. 456-474.

EGEBERG Morten, « Organising Institutional Autonomy in a Political Context: Enduring Tensions in the European Commission's Development », ARENA Working Paper Series WP 02/04, Oslo, ARENA Centre for European Studies, 2004.

EGEBERG Morten, MARTENS Maria et TRONDAL Jarle, « Building Executive Power at the European Level: On the Role of European Union Agencies » dans Madalina Busuioc, Martijn Groenleer et Jarle Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester : New York, Manchester University Press ; Palgrave Macmillan, 2012, p. 19-41.

ELGSTRÖM Ole (ed.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Londres ; New York, Routledge (collection « Routledge Advances in European Politics »), 2003.

ELGSTRÖM Ole et JÖNSSON Christer, « Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-Solving? », *Journal of European Public Policy*, 2000, 7, 5, p. 684-704.

ELLISON Brian A., « A Conceptual Framework for Analyzing Bureaucratic Politics and Autonomy », *The American Review of Public Administration*, 1995, 25, 2, p. 161-182.

ELSIG Manfred, « European Union Trade Policy after Enlargement: Larger Crowds, Shifting Priorities and Informal Decision-Making », *Journal of European Public Policy*, 2010, 17, 6, p. 781-798.

ELVINS Martin, *Anti-Drugs Policies of the European Union: Transnational Decision-Making and the Politics of Expertise*, Houndmills ; New York, Palgrave Macmillan, 2003.

ENTMAN Robert M., « Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, 1993, 43, 4, p. 51-58.

ERKELENS Leendert H., MEIJ Arjen W. H., PAWLIK Marta (eds.), *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, La Haye, Asser, 2015.

EVERSON Michelle, MAJONE G., METCLAFE Les et SCHOUT Adriaan, « The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance », rapport 178, Bruxelles, Commission européenne, 1999.

FABBRINI Sergio et SCHMIDT Vivien, « Introduction: Differentiation and beyond », *Comparative European Politics*, 2019, 17, p. 173-175.

FÄGERSTEN Björn, « Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation – The Case of Europol », *Intelligence and National Security*, 2010, 25, 4, p. 500-520.

FAVAREL-GARRIGUES Gilles, « La criminalité organisée transnationale : un concept à enterre ? », *L'Économie politique*, 2002, 15, 3, p. 8.

FEKJÆR Silje Bringsrud, « Police Students' Social Background, Attitudes and Career Plans », *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 2014, 37, 3, p. 467-483.

FIJNAUT Cyrille et SPAPENS Antonius, « The Meuse-Rhine Euroregion, a Laboratory for Police and Judicial Cooperation in the EU » dans Frédéric Lemieux (ed.), *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Cullompton ; Portland, Willan Publishing, 2010, p. 101-124.

FIORINA Morris P., « Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? », *Public Choice*, 1982, 39, 1, p. 33-66.

FOUILLEUX Ève, « La réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 2000, 50, 2, p. 277-306.

FRIEDRICHS Jörg, *Fighting Terrorism and Drugs: Europe and International Police Cooperation*, Londres ; New York, Routledge (collection « Routledge Advances in International Relations and Global Politics »), 2008.

GAGE Beverly, « Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI », *Journal of Policy History*, 2012, 24, 2, p. 157-183.

GAISBAUER Helmut P., « Euro-Skepticism Revisited: Poland after EU Accession », *Perspectives on European Politics and Society*, 2007, 8, 1, p. 55-72.

GAUTIER Marie, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

GENIEYS William et HASSENTEUFEL Patrick, « Comprendre le changement dans les politiques publiques ? L'approche programmatique », *HAL*, 2012.

GENIEYS William et HASSENTEUFEL Patrick, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2012, 2, 2, p. 89-115.

GENSON Roland et ZANDERS Patrick, « Le développement de la coopération policière dans l'Union européenne - Quel avenir pour Europol ? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2007, 504, p. 5-13.

GEORGAKAKIS Didier, *Le champ de l'eurocratie: une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica (collection « Études politiques »), 2012.

GERADIN Damien et PETIT Nicolas, « The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform », *Jean Monnet Working Paper* 01/04, 2004.

GERADIN Damien, MUÑOZ Rodolphe et PETIT Nicolas (eds.), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham ; Northampton, Edward Elgar, 2005.

GERSPACHER Nadia, « The History of International Police Cooperation: A 150-Year Evolution in Trends and Approaches », *Global Crime*, 2008, 9, 1-2, p. 169-184.

GERSPACHER Nadia et PUJAS Véronique, « International Police Organizations, the Missing Link to Effective Cooperation » dans Frédéric Lemieux (ed.), *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Cullompton, Willan Publishing, 2010, p. 241-258.

GEYER Florian, « Taking Stock: Databases and Systems of Information Exchange in the Area of Freedom, Security and Justice, *Challenge Paper 9*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2008.

GILAD Sharon et YOGEV Tamar, « How Reputation Regulates Regulators: Illustrations from the Regulation of Retail Finance » dans Tim Pollock et Michael Barnett (eds.), *The Oxford Handbook of Corporate Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 321-340.

GILARDI Fabrizio, « Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis », *Journal of European Public Policy*, 2002, 9, 6, p. 873-893.

GILARDI Fabrizio, *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

GLESS Sabine et WAHL Thomas, « A Comparison of the Evolution and Pace of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters: A Race Between Europol and Eurojust? » dans Chloé Brière et Anne Weyembergh (eds.), *The Needed Balances in EU Criminal Law: Past, Present and Future*, Oxford ; Portland, Hart Publishing (collection « Hart Studies in European Criminal Law »), 2018, p. 339-354.

GOFFMAN Erving, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Boston, Northeastern University Press, 1986

GOODWIN Matthew et HEATH Oliver, « Brexit Vote Explained: Poverty, Low Skills and Lack of Opportunities », Joseph Rowntree Foundation.

GROENLEER Martijn, *The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development*, Delft, EBUON, 2009.

GRAZIANO Paolo R., JACQUOT Sophie et PALIER Bruno, « Usages et européanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, 2013, 40, 2, p. 94-118.

GREEN COWLES Maria, CAPORASO James et RISSE Thomas (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001.

GUILD Elspeth, « Merging Security from Two-Level Game: Inserting the Treaty of Prüm into EU Law? », Policy Brief, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2007.

GUILD Elspeth et GEYER Florian (eds.), *Security versus Justice?: Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Aldershot ; Burlington, Ashgate, 2008.

GUILD Elspeth et CARRERA Sergio, « The European Union's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On » dans Elspeth Guild, Sergio Carrera et Alejandro Eggenchwiler (eds.), *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On: Successes and Future Challenges*

under the Stockholm Programme, Research Paper, Bruxelles, Centre for European Policy Studies (collection « Centre for European Policy Studies »), 2010, p. 1-12.

GUILLE Laure, « Police and Judicial Cooperation in Europe: Bilateral versus Multilateral Cooperation » dans Frédéric Lemieux (ed.), *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Cullompton, Willan Publishing, 2010, p. 25-41.

GUIRAUDON Virginie, « European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies*, 2000, 38, 2, p. 251-271.

GUIRAUDON Virginie, « The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach », *Journal of European Public Policy*, 2003, 10, 2, p. 263-282.

GUIRAUDON Virginie et JOPPKE Christian (eds.), *Controlling a New Migration World*, Hoboken, Taylor and Francis, 2001.

GRUSZCZAK Artur, *Intelligence Security in the European Union: Building a Strategic Intelligence Community*, Londres, Palgrave Macmillan (collection « New security challenges »), 2016.

HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950 - 1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

HAAS Ernst B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964.

HAAS Peter M., « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 1992, 46, 1, p. 1-35.

HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary C. R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, 47, 3, p. 469-496.

HALL Richard H., *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*, 6ème édition, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1996.

HALL Stuart, *Representation*, Londres, SAGE, 1997.

HARGROVE Erwin C., *Prisoners of the Myth: The Leadership of the Tennessee Valley Authority, 1933-1990*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

HARGROVE Erwin C. et GLIDEWELL John C. (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, Lawrence, University Press of Kansas (collection « Studies in Government and Public Policy »), 1990.

HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin (collection « U »), 2011.

HASSENTEUFEL Patrick et SUREL Yves, « Des politiques publiques comme les autres ? : construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 2000, 1, 1, p. 8-24.

HAYES Ben, *The Activities and Development of Europol: Towards an Unaccountable « FBI » in Europe*, Londres, Statewatch, 2002.

HAYES-RENSHAW Fiona et WALLACE Helen, *The Council of Ministers*, deuxième édition, Houndmills ; New York, Palgrave Macmillan (collection « The European Union Series »), 2006.

HERLIN-KARNELL Ester, « The European Court of Justice as a Game Changer: Fiduciary Obligations in the Area of Freedom, Security and Justice » dans Ariadna Ripoll Servent et Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 396-408.

HERT P. J. A. DE et PAPA-KONSTANTINO Vagelis, « The EDPS as a Unique Stakeholder in the European Data Protection Landscape, Fulfilling the Explicit and non-Explicit Expectations » dans Hielke Hijmans (ed.), *Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust? Contributions in honour of Peter Hustinx, European Data Protection Supervisor (2004-2014)*, Anvers, Intersentia, 2014, p. 237-252.

HIJMANS Hielke, « The European Data Protection Supervisor: The Institutions of the EC Controlled by an Independent Authority », *Common Market Law Review*, 2006, 43, 5, p. 1313-1342.

HOBOLT Sara B., « The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent », *Journal of European Public Policy*, 2016, 23, 9, p. 1259-1277.

HOBOLT Sara B. et VRIES Catherine DE, « Turning against the Union? The Impact of the Crisis on the Eurosceptic Vote in the 2014 European Parliament Elections », *Electoral Studies*, 2016, 44, p. 504-514.

HOBOLT Sara B. et TILLEY James Robert, *Blaming Europe?: Responsibility without Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

HOFFMANN Stanley, « Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, 1966, 95, 3, p. 862-915.

HOLZINGER Katharina et SCHIMMELFENNIG Frank, « Differentiated Integration in the European Union. Many Concepts, Sparse Theory, few Data », *Journal of European Public Policy*, 2012, 19, 2, p. 292-305.

HOOD Christopher C., *The Tools of Government*, Londres, Macmillan, 1983.

HOOD Christopher C., « The Risk Game and the Blame Game », *Government and Opposition*, 2002, 37, 1, p. 15-37.

HOOD Christopher C. et MARGETTS Helen, *The Tools of Government in the Digital Age*, Basingstoke, Palgrave Macmillan (collection « Public Policy and Politics »), 2007.

HOWLETT Michael, « Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis », *The Canadian Political Science Review*, 2009, 3, 2, p. 23-37.

HOWLETT Michael, « Managing the « Hollow State »: Procedural Policy Instruments and Modern Governance », *Canadian Public Administration*, 2000, 43, 4, p. 412-431.

HUSTINX Peter, KENNEDY Michael, CARRERA Sergio, MITSILEGAS Valsamis, STEFAN Marco et GIUFFRIDA Fabio, « Criminal Justice and Police Cooperation between the EU and the UK after Brexit: Towards a Principled and Trust-Based Partnership », Bruxelles, Task Force Centre for European Policy Studies et Queen Mary University of London, 2018.

ILBIZ Ethem, KAUNERT Christian et ANAGNOSTAKIS Dimitrios, « The Counterterrorism Agreements of Europol with Third Countries: Data Protection and Power Asymmetry », *Terrorism and Political Violence*, 2017, 29, 6, p. 967-984.

JACQUOT Sophie et WOLL Cornelia, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne*, 2008, 25, 2, p. 161-192.

JACQUOT Sophie et WOLL Cornelia (eds.), *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan (collection « Logiques politiques »), 2004.

JANSSON Julia, « Building Resilience, Demolishing Accountability? The Role of Europol in Counter-Terrorism », *Policing and Society*, 2018, 28, 4, p. 432-447.

JEANDESBOZ Julien et PALLISTER-WILKINS Polly, « Crisis, Enforcement and Control at the EU Borders » dans Anna Lindley (ed.), *Crisis and Migration. Critical Perspectives*, Routledge, 2014, p. 115-135.

JEFFREYS-JONES R., « The Idea of a European FBI » dans Loch K. Johnson (ed.), *Strategic Intelligence: Counterintelligence and Counterterrorism*, New York, Praeger, 2006, 5, 4, p. 73-96.

JESIEŃ Leszek, *The European Union Presidency: Institutionalized Procedure of Political Leadership*, Berne ; New York, Peter Lang, 2013.

JOBARD Fabien et MAILLARD Jacques DE, *Sociologie de la police : politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, 2015.

JOBERT Bruno, « Le retour du politique » dans Bruno Jobert (ed.) *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 9-20.

JONES Bryan D. et BAUMGARTNER Frank R., *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

JORDAN Andrew et SCHOUT Adriaan, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2006.

JORRY Hélène, « Une agence originale de l'Union : l'agence Frontex » dans Joël Molinier (ed.), *Les agences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

JUNCOS Ana E., « Europeanization by Decree? The Case of Police Reform in Bosnia », *Journal of Common Market Studies*, 2011, 49, 2, p. 367-389.

KASSIM Hussein, « The National Co-ordination of EU Policy: Confronting the Challenge » dans Hussein Kassim, B. Guy Peters et Vincent Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2000, p. 235-265.

KASSIM Hussein et MENON Anand, « The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled? », *Journal of European Public Policy*, 2003, 10, 1, p. 121-139.

KAUFMAN Herbert, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington, D.C, Brookings Institution, 1981.

KAUNERT Christian, « « Without the Power of Purse or Sword »: The European Arrest Warrant and the Role of the Commission », *Journal of European Integration*, 2007, 29, 4, p. 387-404.

KAUNERT Christian, *European Internal Security: Towards Supranational Governance in the Area of Freedom, Security and Justice*, Manchester ; New York, Manchester University Press ; Palgrave Macmillan (collection « Europe in Change »), 2010.

KAUNERT Christian, « Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension », *Studies in Conflict & Terrorism*, 2010, 33, 7, p. 652-671.

KAUNERT Christian et LEONARD Sarah, *Developing European Internal Security Policy: After the Stockholm Summit and the Lisbon Treaty*, Hoboken, Taylor and Francis, 2014.

KELEMEN R. Daniel, « The Politics of « Eurocratic » Structure and the New European Agencies », *West European Politics*, 2002, 25, 4, p. 93-118.

KELLING George, « Defining the Bottom Line in Policing: Organizational Philosophy and Accountability » dans Larry T. Hoover (ed.), *Quantifying Quality in Policing*, Washington, D.C (collection « Police Executive Research Forum »), 1996, p. 23-26.

KEOHANE Robert O., « Institutionalization in the United Nations General Assembly », *International Organization*, 1969, 23, 04, p. 859-896.

KERIKMÄE Tanel (ed.), *Regulating e-Technologies in the European Union*, Cham, Springer International Publishing, 2014.

KERREMANS Bart, « Belgium » dans Hussein Kassim, B. Guy Peters et Vincent Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2000, p. 182-201.

KINGDON John W, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1990.

KOPECKÝ Petr et MUDDE Cas, « The Two Sides of Euroscepticism: Party Positions on European Integration in East Central Europe », *European Union Politics*, 2002, 3, 3, p. 297-326.

KRAPOHL Sebastian, « Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs », *European Law Journal*, 2004, 10, 5, p. 518-538.

KRAUSE George A., « The Institutional Dynamics of Policy Administration: Bureaucratic Influence over Securities Regulation », *American Journal of Political Science*, 1996, 40, 4, p. 1083-1121.

KREHER Alexander, « Agencies in the European Community - A Step Towards Administrative Integration in Europe », *Journal of European Public Policy*, 1997, 4, 2, p. 225-245.

KREILINGER Valentin, « A Watchdog over Europe's Policemen: The New Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol », Policy Paper 197, Berlin, *Jacques Delors Institut*, 2017.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (collection « Gouvernances »), 2004.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, « Instrument » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po (collection « Références. Gouvernances »), 2014, p. 325-335.

LEMIEUX Frédéric, « The Nature and Structure of International Police Cooperation : An Introduction » dans Frédéric Lemieux (ed.), *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Cullompton, Willan Publishing, 2010, p. 1-24.

LEMIEUX Frédéric et GERSPACHER Nadia, « A Market-Oriented Explanation of the Expansion of the Role of Europol, Filling the Demand for Criminal Intelligence through Entrepreneurial Initiatives » dans Frédéric Lemieux (ed.), *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Cullompton, Willan Publishing, 2010, p. 63-81.

LENDARO Annalisa, « A « European Migrant Crisis »? Some Thoughts on Mediterranean Borders », *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 2016, 16, 1, p. 148-157.

LEQUESNE Christian et SMITH Andy, « Interpréter l'Europe : éléments pour une relance théorique », *Cultures & conflits*, 1997, 28, p. 171-178.

LERUTH Benjamin et LORD Christopher, « Differentiated Integration in the European Union: A Concept, a Process, a System or a Theory? », *Journal of European Public Policy*, 2015, 22, 6, p. 754-763.

LEWIS Jeffrey, « The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, 2005, 59, 04, p. 937-971.

LEWIS Richard et SPENCE David, « The Commission's Role in Freedom, Security and Justice » dans Jörg Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles ; New York, P. I. E. Peter Lang, 2010, p. 83-112.

LIEBER Hasso, « The European Commission's New Justice Portfolio: Opportunities, Goals and Challenges » dans Elspeth Guild, Sergio Carrera et Alejandro Eggenchwiler (eds.), *The Area*

of Freedom, Security and Justice Ten Years On: Successes and Future Challenges under the Stockholm Programme, Bruxelles, Centre for European Policy Studies (collection « Centre for European Policy Studies »), 2010, p. 18-22.

LIGETI Katalin (ed.), *Toward a Prosecutor for the European Union: A Comparative Analysis*. Volume 1, Oxford, Hart, 2013.

LINHARDT Dominique, « La « question informationnelle » : éléments pour une sociologie politique des fichiers de police et de population en Allemagne et en France (années 1970 et 1980) », *Déviance et Société*, 2005, 29, 3, p. 259-272.

LOBKOWICZ Wenceslas de, *L'Europe et la sécurité intérieure : une élaboration par étapes*, Paris, Documentation française, 2002.

LOIK Ramon, HÄMÄLÄINEN Erkki et VEEBEL Vijar, « Internal Security Cooperation under Functional Expectations: Initial Law Enforcement Europeanization - Case of Finland and Estonia », *Romanian Journal of European Affairs*, 2016, 16, 1, p. 5-23.

LÓPEZ-SANTANA Mariely, « Soft Europeanisation? How the Soft Pressure from Above Affects the Bottom (Differently): The Belgian, Spanish and Swedish Experiences », *European University Institute Working Papers 10*, Florence, European University Institute, 2007.

LOUBET DEL BAYLE Jean Louis, *La police : approche socio-politique*, Paris, Montchrestien (collection « Clefs »), 1992.

LOUETTE Jean-Sébastien, « Les États du Benelux et la France face aux accords de Schengen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1998, 1586-1587, 1, p. 1-52.

LUHMANN Niklas, *Trust and Power: Two Works*, Wiley, Chichester, 1979.

MACKENZIE Alex, BUREŠ Oldřich, KAUNERT Christian et LEONARD Sarah, « The European Union Counter-terrorism Coordinator and the External Dimension of the European Union Counter-terrorism Policy », *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 14, 3, p. 325-338.

MAGNETTE Paul, « The Politics of Regulation in the European Union » dans Damien Geradin, Rodolphe Muñoz et Nicolas Petit (eds.), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham ; Northampton, Edward Elgar, 2005, p. 3-22.

MAGNETTE Paul et NICOLAÏDIS Kalypso, « The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rhetoric », *West European Politics*, 2004, 27, 3, p. 381-404.

MAGNETTE Paul et NICOLAÏDIS Kalypso, « Coping with the Lilliput Syndrom: Large vs. Small Member States in the European Convention », *Politique européenne*, 2004, 13, 2, p. 69-92.

MAHONEY James et THELEN Kathleen Ann, « A Theory of Gradual Institutional Change » dans James Mahoney et Kathleen Ann Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2010, p. 1-37.

MAILLARD Jacques DE, « Réformes des polices dans les pays occidentaux : une perspective comparée », *Revue française de science politique*, 2009, 59, 6, p. 1197-1230.

MAILLARD Jacques DE, « Les politiques de sécurité » dans Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (eds.), *Politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (collection « Gouvernances »), 2010, p. 57-77.

MAILLARD Jacques DE, « Apprentissage » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po (collection « Références. Gouvernances »), 2014, p. 68-75.

MAILLARD Jacques DE et SMITH Andy, « Introduction », *Politique européenne*, 2007, 23, 3, p. 5-15.

MAILLARD Jacques DE et SMITH Andy, « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : adaptations, concurrences et ancrages nationaux », *Politique européenne*, 2007, 23, 3, p. 17-35.

MAILLARD Jacques DE et SMITH Andy, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes. Un milieu professionnel sans société politique » dans Olivier Baisnée et Romain Pasquier (eds.), *L'Europe telle qu'elle se fait : européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS, 2007, p. 197-209.

MAILLARD Jacques DE et SMITH Andy, « La fabrication des positions nationales dans l'Union européenne, la France, le Royaume Uni et la sécurité intérieure », *Revue internationale de politique comparée*, 2010, 17, 2, p. 207-223.

MAJONE Giandomenico (ed.), *Regulating Europe*, Londres ; New York, Routledge (collection « European Public Policy Series »), 1996.

MAJONE Giandomenico, « From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance », *Journal of Public Policy*, 1997, 17, 2, p. 139-167.

MAJONE Giandomenico, « The New European Agencies: Regulation by Information », *Journal of European Public Policy*, 1997, 4, 2, p. 262-275.

MAJONE Giandomenico et EVERSON Michelle, « Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control » dans Olivier De Schutter, Notis Lebessis et John Paterson (eds.), *Governance in the European Union*, « Cahiers » of the Forward Studies Unit, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

MALAY Joshua et FAIRHOLM Mathew, « Agency Legitimacy: A Reputational Power Analysis of the Bureau of Land Management », *Administration & Society*, 2019, p. 1-32.

MANGENOT Michel, « Jeux européens et innovation institutionnelle. Les logiques de création d'Eurojust (1996-2004) », *Cultures & conflits*, 2006, 62, p. 43-62.

MAOR Moshe, « Theorizing Bureaucratic Reputation » dans Arild Wæraas et Moshe Maor (eds.), *Organizational Reputation in the Public Sector*, Londres, Routledge, 2018, p. 17-36.

MARCH James G. et OLSEN Johan P., *The Logic of Appropriateness*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

MARICUT Adina, « With and Without Supranationalisation: The post-Lisbon Roles of the European Council and the Council in Justice and Home Affairs Governance », *Journal of European Integration*, 2016, 38, 5, p. 541-555.

MARKOWSKI Radosław et TUCKER Joshua A., « Euroskepticism and the Emergence of Political Parties in Poland », *Party Politics*, 2010, 16, 4, p. 523-548.

MARTENS Maria, « Executive Power in the Making: The Establishment of the European Chemicals Agency » dans Madalina Busuioc, Martijn Groenleer et Jarle Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester : New York, Manchester University Press, 2012, p. 42-62.

MASTERS Adam et HART Paul 'T, « Prime Ministerial Rhetoric and Recession Politics: Meaning Making in Economic Crisis Management », *Public Administration*, 2012, 90, 3, p. 759-780.

MATERA Claudio, « An External Dimension of the AFSJ? Some Reflections on the Nature and Scope of the Externalisation of the AFSJ Domains » dans Maria Fletcher, Ester Herlin-Karnell et Claudio Matera (eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, Milton Park, Abingdon ; New York, Routledge, 2017, p. 357-388.

MAY Peter J., « Policy Learning and Failure », *Journal of Public Policy*, 1992, 12, 4, p. 331-354.

MEGIE Antoine, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », *Cultures & conflits*, 2006, 62, p. 11-41.

MEGIE Antoine, *Eurojust et le mandat d'arrêt européen : l'europanisation du pouvoir judiciaire : genèse, luttes et enjeux de la construction de deux dispositifs de coopération pénale*, thèse soutenue à Sciences Po Paris, 2007.

MEGIE Antoine, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? Spécialisation et légitimation des professionnels de la coopération judiciaire », *Droit et société*, 2010, 74, 1, p. 129-149.

MEGIE Antoine, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité : l'unité de coopération Eurojust », *Politique européenne*, 2007, 23, 3, p. 57.

MEGIE Antoine, « Mise en œuvre » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po (collection « Références. Gouvernances »), 2014, p. 343-350.

MEGIE Antoine, « The Origin of EU Authority in Criminal Matters: A Sociology of Legal Experts in European Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, 2014, 21, 2, p. 230-247.

MEGIE Antoine et VAUCHEZ Antoine, « Introduction : crise, crises et crisologie européenne », *Politique européenne*, 2014, 44, 2, p. 8-22.

MEIER Kenneth J., « Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies », *Administration & Society*, 1980, 12, 3, p. 357-375.

MEIER Kenneth J. et BOHTE John, *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, cinquième édition, Belmont, Thomson/Wadsworth, 2007.

MERAND Frédéric, « EU Policies » dans Virginie Guiraudon et Adrian Favell (eds.), *Sociology of the European Union*, Houndmills ; New York, Palgrave Macmillan, 2011, p. 172-192.

MERTON Robert King, *Social Theory and Social Structure*, New York, Free Press, 2000.

METCALFE David, « Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council », *International Negotiation*, 1998, 3, 3, p. 413-434.

MEYER John. W. et ROWAN Brian, « Institutionalized Organisations : Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 83, p. 340-363

MITSILEGAS Valsamis, « Defining Organised Crime in the European Union: The Limits of European Criminal Law in an Area of « Freedom, Security and Justice » », *European Law Review*, 2001, 26, 6, p. 565-581.

MITSILEGAS Valsamis, « Interparliamentary Co-operation in EU Justice and Home Affairs », « La conférence des 50 ans de la coopération interparlementaire », Bundesrat, Berlin, 2007.

MITSILEGAS Valsamis et GIUFFRIDA Fabio, *The Role of EU Agencies in Fighting Transnational Environmental Crime: New Challenges for Eurojust and Europol*, Leiden ; Boston, Brill (collection « Brill Research Perspectives »), 2017.

MOE Terry M., « Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB », *American Political Science Review*, 1985, 79, p. 1094-1116.

MOE Terry M., « An Assessment of the Positive Theory of « Congressional Dominance » », *Legislative Studies Quarterly*, 1987, 12, 4, p. 475-520.

MOHAMED Sideek, « Legal Instruments to Combat Money Laundering in the EU Financial Market », *Journal of Money Laundering Control*, 2003, 6, 1, p. 66-79.

MONAR Jörg, « Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation », *European Law Review*, 1998, 23, p. 320-335.

MONAR Jörg, « The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs », *Journal of Common Market Studies*, 2001, 39, 4, p. 747-764.

MONAR Jörg, « Justice and Home Affairs in the EU Constitutional Treaty. What Added Value for the « Area of Freedom, Security and Justice »? », *European Constitutional Law Review*, 2005, 1, 2, p. 226-246.

MONAR Jörg, « Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress », *Journal of European Integration*, 2006, 28, 5, p. 495-509.

MONAR Jörg, « The Institutional Framework of the AFSJ: Specific Challenges and Dynamics of Change » dans Jörg Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles ; New York, P. I. E. Peter Lang (collection « College of Europe Studies »), 2010, p. 21-52.

MONAR Jörg, « Justice and Home Affairs: The Treaty of Maastricht as a Decisive Intergovernmental Gate Opener », *Journal of European Integration*, 2012, 34, 7, p. 717-734.

MONAR Jörg, « EU Internal Security Governance: The Case of Counter-Terrorism », *European Security*, 2014, 23, 2, p. 195-209.

MORAVCSIK Andrew, « A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation », *International Organization*, 1999, 53, 2, p. 267-306.

MUCCHIELLI Laurent, *Violences et insécurité : fantasmes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte (collection « Sur le vif »), 2007.

MUCCHIELLI Laurent et ROBERT Philippe (eds.), *Crime et sécurité : l'état des savoirs*, Paris, Découverte (collection « Textes à l'appui »), 2002.

MULLER Pierre, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Harmattan (collection « Logiques politiques »), 1995, p. 153-179.

MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, 50, 2, p. 189-208.

MULLER Pierre et SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien (collection « Clefs »), 1998.

MUSA Anamarija, « Reforming the European Union Agency Governance: More Control, Greater Accountability », *Croatian and Comparative Public Administration*, 2014, 14, 2, p. 317-353.

NEAL Andrew W., « Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX », *Journal of Common Market Studies*, 2009, 47, 2, p. 333-356.

NEUWAHL Nanette A. E. M., « Judicial Control in Matters of Justice and Home Affairs: What Role for the Court of Justice » dans Roland Bieber et Jörg Monar (eds.), *Justice and Home Affairs in the European Union: The Development of the Third Pillar*, Bruxelles, European Interuniversity Press (collection « The Bruges Conferences »), 1995.

NEVEU Érik, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin (collection « U »), 2015.

NEWBURN Tim (ed.), *Handbook of Policing*, Cullompton, Willan Publishing, 2003.

NIEMEIER Michael et WIEGAND Marc André, « Europol and the Architecture of Internal Security » dans Jörg Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles ; New York, P. I. E. Peter Lang (collection « College of Europe Studies »), 2010, p. 169-194.

NILSSON Hans G. et SIEGL Julian, « The Council in the Area of Freedom, Security and Justice » dans Jörg Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles ; New York, P. I. E. Peter Lang, 2010, p. 53-82.

NIMWEGEN Stephan van, « The Need for the Netherlands and Belgium to Further Integrate Police Cooperation: An Example for Europe? », *New Journal of European Criminal Law*, 2017, 8, 3, p. 323-333.

NUNZI Alfredo, « European Police Office », *Revue internationale de droit pénal*, 2007, 77, 1, p. 285-292.

O'HAGAN Emer, « Too Soft to Handle? A Reflection on Soft Law in Europe and Accession States », *Journal of European Integration*, 2004, 26, 4, p. 379-403.

O'REILLY Jacqueline (ed.), « Brexit: Understanding the Socio-Economic Origins and Consequences », *Socio-Economic Review*, 2016, 14, 4, p. 807-854.

OCCHIPINTI John D., *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI?*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2003.

OCCHIPINTI John D., « Still Moving Toward a European FBI? Re-Examining the Politics of EU Police Cooperation », *Intelligence and National Security*, 2015, 30, 2-3, p. 234-258.

OTT Andrea, VOS Ellen et COMAN-KUND Florin, « EU Agencies and their International Mandate: A New Category of Global Actors? », *CLEER Working Papers*, 2013, 7.

PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France (collection « Sociologies »), 1982.

PALIER Bruno et SUREL Yves, « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes » dans Bruno Palier et Yves Surel (eds.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan (collection « Logiques politiques »), 2010, p. 11-53.

PALIER Bruno et SUREL Yves, *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, Harmattan (collection « Logiques politiques »), 2007.

PFEFFER Jeffrey et SALANCIK Gerald R., *The External Control of Organizations*, New York, Harper and Row, 1978.

PEERS Steve, *EU Justice and Home Affairs Law*, troisième édition, Oxford ; New York, Oxford University Press (collection « Oxford EU Law Library »), 2011.

POKKI Saara, *Interparliamentary Cooperation in the European Union – Differences across Policy Areas*, Jean Monnet PACO Working Paper 2, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, 2016.

POLLACK Mark A., « Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community », *International Organization*, 1997, 51, 1, p. 99-134.

POLLACK Mark A., « The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union » dans Wayne Sandholtz et Alec Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 1998, p. 217-249.

POLLAK Johannes et SLOMINSKI Peter, « Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders », *West European Politics*, 2009, 32, 5, p. 904-924.

POWELL Walter W. et DIMAGGIO Paul (eds.), *The New institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

PUETTER Uwe, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

PUJAS Véronique, « The European Anti-Fraud Office (OLAF): A European Policy to Fight against Economic and Financial Fraud? », *Journal of European Public Policy*, 2003, 10, 5, p. 778-797.

PUJAS Véronique, « Les difficultés de l'OLAF pour s'imposer en tant qu'acteur légitime de la protection des intérêts économiques et financiers européens », *Cultures & conflits*, 2006, 62, p. 107-127.

QUERE Louis, « La structure cognitive et normative de la confiance », *Réseaux*, 2001, 108, 4, p. 125-152.

RADAELLI Claudio M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2000, 50, 2, p. 255-276.

RADAELLI Claudio M., « The Europeanization of Public Policy » dans Kevin Featherstone et Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2003, p. 27-56.

RADAELLI Claudio M., « Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2008, 10, 3, p. 239-254.

RADAELLI Claudio M. et O'CONNOR Karl, « How Bureaucratic Élités Imagine Europe: Towards Convergence of Governance Beliefs? », *Journal of European Public Policy*, 2009, 16, 7, p. 971-989.

RASMUSSEN Maja Kluger et SØRENSEN Catharina, *Denmark: A Pragmatic Euroscepticism*, Building Bridges Paper Series, 2016.

RATZEL Max-Peter, « Europol in the Combat of International Terrorism » dans Huseyin Durmaz, Bilal Sevinc, Ahmet Sait Yayla et Siddik Ekici (eds.), *Understanding and Responding to Terrorism*, Washington, D.C., IOS Press (collection « NATO Science for Peace and Security Series. E. Human and Societal Dynamics »), 2007.

RHINARD Mark, « Public Policy Approaches and the Study of European Union Justice and Home Affairs » dans Ariadna Ripoll Servent et Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 41-55.

RICHARDOT Michel, « Interpol, Europol », *Pouvoirs*, 2002, 102, 3, p. 77-85.

RIISHØJ Søren, « Europeanization and Euroscepticism: Experiences from Poland and the Czech Republic », *Nationalities Papers*, 2007, 35, 3, p. 503-535.

RIIPMA Jorrit J., « Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its Inherent Tensions: The Case of Frontex » dans Elena Madalina Busuioc, Martijn Groenleer et Jarle Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester : New York, Manchester University Press, 2012, p. 83-99.

RIIPMA Jorrit J., « Justice and Home Affairs Agencies: Governing the Area of Freedom Security and Justice after Lisbon », ECPR Fifth Pan-European Conference, Porto 2010.

RINGQUIST Evan J., « Political Control and Policy Impact in EPA's Office of Water Quality », *American Journal of Political Science*, 1995, 39, 2, p. 336-363.

RIPOLL SERVENT Ariadna, « The European Parliament in Justice and Home Affairs: Becoming More Realistic at the Expense of Human Rights » dans Ariadna Ripoll Servent et Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 385-395.

ROBERT Cécile, *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

ROBERT Cécile (ed.), « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2010, 32, 3.

ROBERTS Patrick S., « FEMA and the Prospects for Reputation-Based Autonomy », *Studies in American Political Development*, 2006, 20, 1, p. 57-87.

ROBERTSON Kenneth, « Practical Police Cooperation in Europe: The Intelligence Dimension » dans Malcolm Anderson, Monica den Boer et European Consortium for Political Research (eds.), *Policing across National Boundaries*, Londres ; New York, Pinter Publishers, 1994, p. 106-118.

ROOS Christof, « The Council and European Council in EU Justice and Home Affairs Politics » dans Ariadna Ripoll Servent et Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 421-433.

ROURKE Francis E., *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, troisième édition, Boston, Little, Brown, 1984.

ROZEE Stephen, KAUNERT Christian et LEONARD Sarah, « Is Europol a Comprehensive Policing Actor? », *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, 14, 3, p. 372-387.

SABATIER Magali, *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001.

SABEL Charles et ZEITLIN Jonathan, *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*, *European Law Journal*, 14, 3, 2008, p. 271-327.

SABEL Charles F. et ZEITLIN Jonathan (eds.), *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (collection « Gouvernances »), 2009.

SAURUGGER Sabine, « Une sociologie de l'intégration européenne ? », *Politique européenne*, 2008, 25, 2, p. 5-22.

SAURUGGER Sabine et SUREL Yves, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, 13, 2, p. 179.

SCHERRER Amandine, « La circulation des normes dans le domaine du blanchiment d'argent : le rôle du G7/8 dans la création d'un régime global », *Cultures & conflits*, 2006, 62, p. 130-148.

SCHERRER Amandine, JEANDESBOZ Julien et GUITTET Pierre-Emmanuel, « Developing a EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime », rapport PE 462.423 au comité Libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen, 2014.

SCHERRER Amandine, MEGIE Antoine et MITSILEGAS Valsamis, « La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée : entre lacunes et inquiétudes », *Cultures & Conflits*, 2009, 74, p. 91-110.

SCHOUT Adrian, « Changing the EU's Institutional Landscape? The Added Value of an Agency » dans Elena Madalina Busuioc, Martijn Groenleer et Jarle Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester, Manchester University Press, 2012, p. 63-83.

SCHOUT Adriaan et WOLFF Sarah, « The « Paradox of Lisbon »: Supranationalism-Intergovernmentalism as an Administrative Concept » dans Finn Laursen (ed.), *The EU's Lisbon Treaty Institutional Choices and Implementation*, Aldershot ; Burlington, Ashgate, 2012, p. 21-39.

SCOTT Colin, « Agencies for European Regulatory Governance: A Regimes Approach » dans Damien Geradin, Rodolphe Muñoz et Nicolas Petit (eds.), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005, p. 67-87.

SCOTT W. Richard, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, quatrième édition, Los Angeles, SAGE, 2014.

SELZNICK Philip, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, quatrième édition, Berkeley, Californie, University of California Press, 2007.

SERRICCHIO Fabio, TSAKATIKA Myrto et QUAGLIA Lucia, « Euroscepticism and the Global Financial Crisis: Euroscepticism and the Global Financial Crisis », *Journal of Common Market Studies*, 2013, 51, 1, p. 51-64.

SHAPIRO Martin, « The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union », *Journal of European Public Policy*, 1997, 4, 2, p. 276-277.

SHEPTYCKI James, « Transnational Policing and the Makings of a Postmodern State », *British Journal of Criminology*, 1995, 35, 4, p. 613-635.

SHEPTYCKI James, « The Global Cops Cometh: Reflections on Transnationalization, Knowledge Work and Policing Subculture », *The British Journal of Sociology*, 1998, 49, 1, p. 57-74.

SHEPTYCKI James, *In Search of Transnational Policing: Towards a Sociology of Global Policing*, Aldershot ; Burlington, Ashgate (collection « Advances in Criminology »), 2002.

SHEPTYCKI James, « High Policing in the Security Control Society », *Policing*, 2007, 1, 1, p. 70-79.

SIMMEL Georg, *Sociologie : étude sur les formes de la socialisation*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.

SIMON Denys, *Contentieux de l'union européenne*, Rueil-Malmaison, Éditions Lamy, 2011.

SIMON Herbert A., SMITHBURG Donald W. et THOMPSON Victor Alexander, *Public Administration*, New York, Knopf, 1950.

SIMONNEAU Damien, « Regard critique sur le label « études critiques de sécurité » », *Études internationales*, 2015, 46, 2-3, p. 147-166.

SMEETS Sandrino, « How Issues Move or Get Stuck: Or How to Be Effective in the EU Council of Ministers », *European Integration Online Papers*, 2013, 1, 17.

SMITH Andy, « Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé » dans Myriam Bachir (ed.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses universitaires de France (collection « Publications du centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie »), 2000, p. 229-252.

SMITH Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, 2ème édition, Paris, LGDJ - Lextenso Éditions (collection « Droit et société Classics »), 2010.

SMITH Andy, « Usages scientifiques de « la crise » de 2008 et suite : le cas des *European Studies* », *Politique européenne*, 2014, 44, 2, p. 124-151.

SMITH Andy, MAILLARD Jacques DE et FOUILLEUX Ève, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? » dans Christian Lequesne et Yves Surel (eds.), *L'intégration européenne : entre émergence institutionnelle et recomposition de l'état*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 143-183.

SØRENSEN Catharina, « To Be In, or to Be Out: Reflections on the Danish Referendum », *Commentary* 29, EPIN, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2015.

SOMMIER Isabelle, « Du « terrorisme » comme violence totale ? », *Revue internationale des sciences sociales*, 2002, 174, 4, p. 525-533.

STAMPNITZKY Lisa, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », *Critique internationale*, 2013, 59, 2, p. 89-104.

STEUNENBERG Bernard, « Agent Discretion, Regulatory Policymaking, and Different Institutional Arrangements », *Public Choice*, 1996, 86, 3-4, p. 309-339.

STONE Deborah A., « Causal Stories and the Formation of Policy Analysis », *Political Science Quarterly*, 1989, 104, 2, p. 281-300.

STONE SWEET Alec, SANDHOLTZ Wayne et FLIGSTEIN Neil (eds.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

STORBECK Jürgen, « The European Union and Enlargement: Challenge and Opportunity for Europol in the Fight Against International Crime », *European Foreign Affairs Review*, 2003, 8, 3, p. 283-288.

STREECK Wolfgang et THELEN Kathleen Ann, « Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies » dans Wolfgang Streeck et Kathleen Ann Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2005, p. 1-39.

SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2000, 50, 2, p. 235-254.

SUREL Yves, « Approches cognitives » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, quatrième édition, Paris, Presses de Sciences Po (collection « Références. Gouvernances »), 2014, p. 90-98.

TACEA Angela, « The Role of National Parliaments in the Area of Freedom, Security and Justice: High Normative Expectations, Low Empirical Results » dans Ariadna Ripoll Servent et Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 434-444.

TAGGART Paul et SZCZERBIAK Aleks, *Parties, Positions and Europe: Euroscepticism in the EU Candidate States of Central and Eastern Europe*, SEI Working Paper 46, Sussex, Sussex European Institute, 2001.

TAGGART Paul et SZCZERBIAK Aleks, « Europeanisation, Euroscepticism and Party Systems: Party-based Euroscepticism in the Candidate States of Central and Eastern Europe », *Perspectives on European Politics and Society*, 2002, 3, 1, p. 23-41.

TALLBERG Jonas, « The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence », *Journal of Common Market Studies*, 2000, 38, 5, p. 843-864.

TALLBERG Jonas, « Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences? », *West European Politics*, 2002, 25, 1, p. 23-46.

TALLBERG Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2006.

TERPAN Fabien, « Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law: Soft Law in the European Union », *European Law Journal*, 2015, 21, 1, p. 68-96.

THATCHER Mark, « Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe », *Journal of European Public Policy*, 2002, 9, 6, p. 954-972.

THATCHER Mark, « The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe », *Governance*, 2005, 18, 3, p. 347-373.

THATCHER Mark et STONE SWEET Alec, « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », *West European Politics*, 2002, 25, 1, p. 1-22.

THELEN Kathleen Ann, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'Année de la régulation*, 2003, 7, p. 13-43.

TOXOPEUS Roos et BRUGGEMAN Willy, « Europol and The External Dimension Of The EU's Justice and Home Affairs Policy » dans Jaap de Zwaan, Edwin Bakker et Sico van der Meer (eds.), *Challenges in a Changing World*, La Haye, T. M. C. Asser Press, 2009, p. 163-177.

TRAUNER Florian, « The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice », *West European Politics*, 2012, 35, 4, p. 784-802.

TRAUNER Florian et RIPOLL SERVENT Ariadna (eds.), *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: how EU Institutions Matter*, Abingdon ; New York, Routledge (collection « Routledge Studies on Government and the European Union »), 2015.

TRAUNER Florian et RIPOLL SERVENT Ariadna, « The Communitarization of the Area of Freedom, Security and Justice: Why Institutional Change does not Translate into Policy Change », *Journal of Common Market Studies*, 2016, 54, 6, p. 1417-1432.

TRAUNER Florian et RIPOLL SERVENT Ariadna, « Justice and Home Affairs Research: Introducing the State of Art and Avenues for Further Research » dans Ariadna Ripoll Servent et Florian

Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 3-15.

TRONDAL Jarle, *Why Europeanisation Happens - The Transformative Power of EU Committees*, ARENA Working Paper Series 2/3, Oslo, ARENA Centre for European Studies, 2002.

TRONDAL Jarle, *An Emergent European Executive Order*, New York, Oxford University Press, 2010.

TRONDAL Jarle, MARCUSSEN Martin et VEGGELAND Frode, « Re-discovering International Executive Institutions », *Comparative European Politics*, 3, p. 232-258.

TRONDAL Jarle et VEGGELAND Frode, « Access, Voice and Loyalty. The Representation of Domestic Civil Servants in EU Committees », *Journal of European Public Policy*, 2003, 10, 1, p. 59-77.

TRUBEK David M. et TRUBEK Louise G., « Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Co-ordination », *European Law Journal*, 2005, 11, 3, p. 343-364.

TSOUKALA Anastassia et CEYHAN Ayse, « Contrôle de l'immigration : mythes et réalités », *Cultures & Conflits*, 1997, 26-27, p. 9-14.

TULMETS Elsa, « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'UE : l'expérience des jumelages institutionnels en Estonie et en Hongrie », *Politique européenne*, 2006, 18, 1, p. 155-189.

TURK Alex et PIAZZA Pierre, « La difficile quête d'un équilibre entre impératifs de sécurité publique et protection de la vie privée », *Cultures & Conflits*, 2010, 76, 4, p. 115-134.

UÇARER Emek, « From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs », *European Integration Online Papers*, 2001, 5, 5.

VAN MUNSTER Rens, *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

VAN THIEL Sandra, « Comparing Agencies across Countries » dans Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert et Per Lægreid (eds.), *Government Agencies*, Londres, Palgrave Macmillan UK, 2012, p. 18-26.

VASILOPOULOU Sofia, « UK Euroscepticism and the Brexit Referendum », *The Political Quarterly*, 2016, 87, 2, p. 219-227.

VILLIERS Peter, *Police and Policing: An Introduction*, Sherfield on Loddon ; Portland, Waterside Press, 2009.

VOS Claske, « European Integration through 'Soft Conditionality'. The Contribution of Culture to EU Enlargement in Southeast Europe », *International Journal of Cultural Policy*, 2017, 23, 6, p. 675-689.

VOS Ellen, « Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies » dans Damien Geradin, Rodolphe Muñoz et Nicolas Petit (eds.), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham ; Northampton, Edward Elgar, 2005, p. 120-139.

VOS Ellen, « Agencies and European Union » dans Tom Zwart et L. F. M. Verhey (eds.), *Agencies in European and Comparative Perspective*, Anvers ; New York, Intersentia ; METRO (collection « Lus Commune Europaeum »), 2003, p. 113-147.

WÆRAAS Arild et MAOR Moshe, « Understanding Organizational Reputation in a Public Sector Context » dans Arild Wæraas et Moshe Maor (eds.), *Organizational Reputation in the Public Sector*, Londres, Routledge, 2015, p. 1-14.

WÆRAAS Arild et MAOR Moshe (eds.), *Organizational Reputation in the Public Sector*, Londres, Routledge, 2015.

WALKER Neil, « The Pattern of Transnational Policing » dans Tim Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Cullompton, Willan Publishing, 2003, p. 111-132.

WALKER Neil (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford ; New York, Oxford University Press (collection « The Collected Courses of the Academy of European Law »), 2004.

WAMSLEY Gary L. et ZALD Mayer N., *The Political Economy of Public Organizations: A Critique and Approach to the Study of Public Administration.*, Lexington Mass, D. C. Heath and Company, 1973.

WARNTJEN Andreas, « The Council Presidency: Power Broker or Burden? An Empirical Analysis », *European Union Politics*, 2008, 9, 3, p. 315-338.

WEAVER R. Kent, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of European Public Policy*, 1986, 6, 4, p. 371-398.

WEBER Max, *Le savant et la politique*, Paris, Plon, 2001.

WESSEL Ramses A., MARIN Luisa et MATERA Claudio, « The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice » dans Christina Eckes et Theodore Konstadinides (eds.), *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2011, p. 272-300.

WIHTOL DE WENDEN Catherine et DRAVIGNY Josselin, « Soixante ans après le traité de Rome : regards sur la liberté de circulation en Europe », *Migrations Société*, 2019, N° 175, 1, p. 17-29.

WILLIAMS Phil et VLASSIS Dimitri (eds.), *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities, and Responses*, Londres ; Portland, Frank Cass, 2001.

WILSON James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books, 1989.

WINZEN Thomas et SCHIMMELFENNIG Frank, « Explaining Differentiation in European Union Treaties », *European Union Politics*, 2016, 17, 4, p. 616-637.

WOLFF Sarah, « Integrating in Justice and Home Affairs: A Case of New Intergovernmentalism Par Excellence? » dans Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson et Uwe Puetter (eds.), *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 129-145.

WOODWARD Rachel, « Establishing Europol », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1993, 1, 4, p. 7-33.

WOOLLEY John T., « Conflict among Regulators and the Hypothesis of Congressional Dominance », *The Journal of Politics*, 1993, 55, 1, p. 92-114.

ZABUSKY Stacia E., *Launching Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

ZANDERS Patrick, « The Future of Europol: a Practitioner's North Star or a Politician's Air Bubble? », Vienne, 2006.

ZAUN Natascha, « The European Commission in Justice and Home Affairs: Pushing Hard to be a Motor of Integration » dans Ariadna Ripoll Servent et Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon ; New York, Routledge, 2018, p. 409-421.

ZITO Anthony R., « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », *Journal of European Public Policy*, 2001, 8, 4, p. 585-603.

Sources

I. Articles de presse

- « Europol is watching you », *The Independent*, 16 janvier 1995
- « Europol reste en rade à Strasbourg. L'Europarlament a appelé les Quinze à ne pas ratifier la convention », *Libération*, 15 mars 1996.
- « Crusader against crime », *Politico*, 12 avril 1996.
- « Lode Van Outrive, sur la coopération policière et judiciaire et ses lacunes démocratiques », *Le Soir*, 20 juin 1997.
- « Technologie et vie privée (II) – l'emprise de la boîte rose », *Le Soir*, 23 juillet 1999.
- « Europol, excroissance opaque de l'Union européenne », *Le Monde*, 20 octobre 1999.
- « Un millier de Kurdes échouent sur la Côte d'Azur », *RFI*, 17 février 2001.
- « 58 morts dans le camion de l'horreur », *Le Parisien*, 20 juin 2000.
- « Euro police HQ raided in fraud inquiry », *The Telegraph*, 2 juin 2001.
- « Europol corruption scandal: French Europol official arrested for alleged fraud and money-laundering », *Statewatch News Online*, 15 juin 2001.
- « Les « 58 de Douvres » ont fui la Chine affamée », *Le Soir*, 21 juin 2000.
- « British police official faces Europol inquiry », *The Telegraph*, 21 juillet 2001.
- « Euro cop », *Politico*, 4 juin 2005.
- « Det kræver folk på gaden », *Berlingske*, 3 décembre 2010.
- « L'Allemagne bouscule les règles de l'espace Schengen », *Le Monde*, 14 septembre 2015.
- « Gilles de Kerchove : « Un FBI européen n'est pas pertinent aujourd'hui » », *Les Échos*, 30 novembre 2015.
- « Europol chief says Brexit would harm UK crime-fighting », *The Guardian*, 22 juin 2016.
- « Le « FBI européen », ce serpent de mer qui ressort après chaque attentat », *France TV Info*, 22 mars 2016 (https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/histoires-d-info/le-fbi-europeen-ce-serpent-de-mer-qui-ressort-apres-chaque-attentat_1779021.html).
- « Brexit would not damage UK security », *Prospect Magazine*, 23 mars 2016.
- « No second EU referendum if Theresa May becomes PM », *BBC*, 11 juillet 2016.
- « Isis could unleash car bombs and chemical weapons on Europe as new terror tactics employed, Europol warns », *The Independent*, 2 décembre 2016.

- « Les cellules terroristes de Molenbeek envisageaient d'utiliser des voitures piégées, selon Europol », *Le Monde*, 4 décembre 2016
- « Menace terroriste : la France va maintenir les contrôles aux frontières jusqu'au 30 avril », *Le Monde*, 12 octobre 2017.
- « Patrick Zanders, ancien officier de liaison : « Nous devons recevoir plus de signaux de la communauté musulmane » », *Le Vif*, 11 janvier 2017.
- « European FBI – Possible Future For The European Union? », *Hungary Today*, 13 janvier 2017.
- « Brexit: UK « likely » to stop sharing intelligence with EU through Europol, says Amber Rudd », *The Independent*, 29 mars 2017.
- « Denmark clinches Europol « backdoor » deal », *EU Observer*, 1 mai 2017.
- « The Manchester bomber fits the new European terrorist profile », *Financial Times*, 24 mai 2017.
- « L'impact du Brexit sur la coopération antiterroriste », *Le Monde*, 4 juin 2017.
- « Terrorisme : pourquoi le « FBI européen » n'existe toujours pas », *Le Journal du Dimanche*, 30 novembre 2017.
- « Brexit could make the UK the money laundering capital of the world » *The Independent*, 10 janvier 2018.
- « Westminster estime que la sécurité européenne sera en danger après le Brexit », *Le Monde*, 22 mars 2018.
- « Brexit : le Royaume-Uni perdra l'accès aux données policières de l'UE », *Le Figaro*, 19 juin 2018.
- « Attentats du 13 novembre : une trentaine de victimes et de proches veulent que la responsabilité de l'État soit reconnue », *L'Obs*, 4 juillet 2018.
- « Attentats en Catalogne : l'idée d'un « FBI européen » refait surface », *RFI*, 8 août 2018.
- « Brexit: UK admits it will leave Europol and fears 'major drop' in crime-fighting cooperation », *The Independent*, 14 novembre 2018.
- « Nables: the SPD needs to make more policy for skilled center », *CC Discovery*, 9 janvier 2019.

II. Articles de blog

- S. Peers, « The Exchange of Personal Data between Europol and the United States », *Statewatch analysis* 15, 2011, disponible sur <http://www.statewatch.org/analyses/no-15-analy.pdf>

- S. Peers, « Europol: the final step in the creation of an « Investigative and Operational » European Police Force », <http://www.statewatch.org/news/2007/jan/europol-analysis.pdf> (2007).
- H. Larsen, « What the Danish ‘no’ vote on Justice and Home Affairs means for Denmark and the EU », <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2015/12/10/what-the-danish-no-vote-on-justice-and-home-affairs-means-for-denmark-and-the-eu/> (2015).
- T. Ibolya, « A vote of no confidence: explaining the Danish EU referendum », <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/tam-s-ibolya/vote-of-no-confidence-explaining-danish-eu-referendum> (2015).
- H. Jacobsen, « Denmark rejects further EU integration in referendum », <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/denmark-rejects-further-eu-integration-in-referendum> (2015).
- M. Bresson, M. Helligsøe, « Danish referendum: why should Brussels care? », <https://fleishmanhillard.eu/2015/12/danish-referendum-why-should-brussels-care/> (2015).

III. Documents publics d’Europol

- « Ten Years of Europol 1999-2009 », La Haye, Europol, 2009.
- « Europol External Strategy 2010-2014 », document 1424-80r1, 2010.
- « 1998-2016: Looking Back, Moving Forward. One Hundred Meetings of the Europol Management Board », Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.
- Rapports annuels d’activités d’Europol de 1999 à 2018.
- Évaluations des menaces (OCS, OCTA, SOCTA) de 2004 à 2017.
- IOCTA de 2011 à 2019.
- TE-SAT de 2007 à 2019.
- « Migrant smuggling in the EU » de février 2016.
- Rapport commun avec Interpol « Migrant smuggling networks ».

IV. Travaux des parlements nationaux

- Rapport de l’*Europol Committee* de la *House of Lords*, « Summary of the report on the Draft Convention on Europol », FECL 24, 1995.

- Avis 24 présenté par Paul Masson au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat, « Projet de loi autorisant la ratification sur la base de l'article K.3 du traité de l'Union européenne portant création d'un office européen de police », annexe au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1997.
- Rapport 430 de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, « Création d'un Office européen de police et l'interprétation par la Cour de Justice des Communautés européennes d'un office européen de police », session extraordinaire de 1996-1997.
- Rapport d'Alex Türk, « Quand les policiers succèdent aux diplomates » à la Commission des lois du Sénat, 1998.
- Texte E1545 de l'Assemblée nationale relatif à l'examen de la proposition de règlement du Conseil relatif à la protection de l'euro contre le faux-monnayage, 2000.
- Texte E1545 examiné par le Sénat relatif à l'examen de la proposition de règlement du Conseil relatif à la protection de l'euro contre le faux-monnayage, 2000.
- Débats sur la demande 352/IX AC au sein de *l'Assembleia da República* relative au plan européen d'Europol pour la surveillance et l'interception du courrier électronique personnel, le contrôle des habitudes de navigation sur Internet et l'accès aux enregistrements téléphoniques des citoyens de l'Union européenne, 2002.
- Conclusions du *Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* de la *Camera dei deputati*, « Potenzialità e prospettive di Europol », 2003.
- Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation du protocole du 27 novembre 2003 établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol) modifiant ladite convention, 2003.
- Résolution sur l'avenir d'Europol de l'Assemblée nationale du 15 juin 2003.
- Rapport 58 présenté par Alex Türk au nom de la commission des lois du Sénat « Proposition de résolution sur le projet de protocole modifiant la Convention Europol proposé par le Danemark », 2003.
- Rapport de l'*European Union Committee* de la *House of Lords*, appendice 2 « Europol's role in fighting crime » », HL PAPER 43, 2003.
- Résolution du Sénat sur le projet de protocole modifiant la Convention Europol proposé par le Danemark (E 2064) du 25 novembre 2003.
- Rapport de l'*European Union Committee* de la *House of Lords*, « Strengthening OLAF, the European Anti-Fraud Office », 2004.
- Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'UE et la lutte contre le terrorisme, 2005.
- Rapport de l'*European Union Committee* de la *House of Lords*, « Memorandum by Europol », 2008.

- Rapport de l'*European Union Committee* de la *House of Lords*, « Europol: coordinating the fight against serious and organised crime », 2008.
- Rapport 29 du *Select Committee on European Union* de la *House of Lords*, chapitre 4 « *Working methods* », 2008.
- Rapport Fenech-Pietrasanta de la commission d'enquête parlementaire française relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 (rapport Fenech-Pietrasanta), 2016.
- Rapport du *Home Affairs Committee* de la *House of Commons*, « UK-EU security cooperation after Brexit: Follow-up report: Government Response to the Committee's Seventh Report of Session 2017–19 », 2018.
- Rapport *European Union Committee* de la *House of Lords*, « Brexit: Future UK-EU Security and Police Cooperation », 2018.

V. Travaux du Parlement européen

- Proposition de résolution déposée conformément à l'article 63 du règlement par M. Lafuente López sur la création d'une brigade de police européenne (B3-0432/92), disponible dans le rapport de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur la création d'Europol, document A3-0382/92.
- Proposition de résolution déposée conformément à l'article 63 du règlement par M. Jansen Van Raay et autres sur la mise en place d'Europol (B3-1461/91), disponible dans le rapport de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur la création d'Europol, document A3-0382/92.
- Résolution sur la création d'Europol (A3-0382/92) JO C 42 du 15 février 1993, p. 250-254.
- Résolution sur la convention Europol (B4-0732/95), JO C 151 du 19 juin 1995, p. 376-377.
- Résolution sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996 (A4-0102/95), JO C 151 du 19 juin 1995, p. 56-67.
- Résolution sur Europol (A4-0061/96), JO C 96 du 1 avril 1996, p. 288-292.
- Résolution sur la convocation de la conférence intergouvernementale et sur l'évolution des travaux du groupe de réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la conférence intergouvernementale du 13 mars 1996 (A4-0068/96), JO C 96 du 1 avril 1996, p. 77-89.
- Résolution relative au Conseil européen de Florence et à la conférence intergouvernementale du 19 juin 1996 (B4-0833/96).
- Résolution sur les mineurs victimes de violences (B4-1000/96), JO C 320 du 28 octobre 1996, p. 190-191.

- Recommandation au Conseil sur Europol : renforcement du contrôle parlementaire et élargissement des compétences (A4-0064/1999) du 13 avril 1999.
- Rapport sur l'initiative de la République portugaise en vue de l'adoption de l'acte du Conseil établissant, sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), le protocole modifiant l'article 2 et l'annexe de ladite Convention (A5-0312/2000) (9426/2000 - C5-0359/2000 - 2000/0809 (CNS)).
- Débats au sein du Parlement européen du 19 septembre 2001 sur la lutte contre le terrorisme (disponibles sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010919+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN&language=EN>).
- Rapport sur l'initiative du Royaume de Belgique et du Royaume de Suède en vue de l'adoption de la décision du Conseil étendant le mandat d'Europol à la lutte contre les formes graves de criminalité internationale énumérées à l'annexe de la convention Europol (A5-0370/2001) (9093/2001 — C5-0266/2001 - 2001/0817 (CNS)).
- Rapport sur l'initiative du Royaume de Belgique en vue de l'adoption de la décision du Conseil d'adaptation des traitements de base du personnel d'Europol ainsi que des allocations et indemnités qui lui sont versées (A5-0165/2002) (14628/2001 - C5-0682/2001 - 2001/0830 (CNS)).
- Rapport du Parlement européen (15-0107/2003) 1. sur l'initiative du Royaume du Danemark en vue de l'adoption d'un acte du Conseil modifiant l'acte du Conseil du 3 novembre 1998 adoptant la réglementation sur la protection du secret des informations d'Europol (13875/2002 – C5-0553/2002 – 2002/0823 (CNS)) ; 2. sur l'initiative du Royaume du Danemark visant à l'adoption d'un acte du Conseil modifiant le statut du personnel d'Europol (13873/2002 – C5-0555/2002 – 2002/0822 (CNS)) ; 3. sur l'initiative de la République hellénique en vue de l'adoption de la décision du Conseil d'adaptation des traitements de base du personnel d'Europol ainsi que des allocations et indemnités qui lui sont versées (6314/2003 – C5-0066/2003 – 2003/0806(CNS)).
- Débats du Parlement européen du mardi 8 avril 2003 disponibles sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20030408+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.
- Résolution du Parlement européen relative aux progrès réalisés en vue de la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (B6-0625/2006) du 30 novembre 2006.
- Rapport du 15 novembre 2007 sur la proposition de décision du Conseil portant création de l'office européen de police (EUROPOL) (COM (2006) 0817 – C6-0055/2007 – 2006/0310(CNS)).
- Débats du 16 janvier 2008 – débat sur Europol, CRE 16/01/2008-9.
- Débats du 17 janvier 2008 – CRE 17/01/2008 – 6.2 de la procédure 2006/0310(CNS).
- Rapport du 15 novembre 2007 sur la proposition de décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (EUROPOL) (COM (2006) 0817 – C6-0055/2007 – 2006/0310 (CNS)).
- Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs

(Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI (COM (2013)0173-C7-0094/2013-2013/0091(COD)) (A7-0096/2014) du 7 février 2014.

- Communiqué de presse du Parlement européen « Civil Liberties MEPs discuss CEPOL and Europol Merger » du 7 mai 2013, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20130506IPR08017/civil-liberties-meps-discuss-cep-ol-and-europol-merger>.
- Proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI, COM (2013) 173 final – résultat de la première lecture du Parlement européen, 6745/1/14 REV 1, 20 mars 2014.

VI. Communications de la Commission européenne

- Réponse donnée par M. Delors au nom de la Commission, 4 décembre 1992, document QXW1313/92FR.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999), COM (94) 234 final du 23 juin 1994.
- Avis de la Commission européenne pour la conférence intergouvernementale « Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement », COM (96) 90 final du 28 février 1996.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (2000 – 2004), COM (1999) 239 final du 26 mai 1999.
- Proposition de la Commission d'un règlement du Conseil relatif à la protection de l'euro contre le faux-monnayage, COM (2000) 492 final du 26 juillet 2000.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « La prévention de la criminalité dans l'Union européenne. Réflexion sur des orientations communes et propositions en faveur d'un soutien financier communautaire », COM (2000) 786 final du 29 novembre 2000.
- Proposition de la Commission d'une décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie et d'une décision-cadre relative à la lutte contre la traite d'êtres humains, COM (2000) 0854 final du 21 décembre 2000.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions « Créer une société de l'information plus sûre en renforçant la sécurité des infrastructures de l'information et en luttant contre la cybercriminalité - eEurope 2002 », COM (2000) 890 final du 26 janvier 2001.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Exercice d'un contrôle démocratique sur Europol », COM (2002) 0095 final du 26 février 2002.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'évaluation à mi-parcours du plan drogue de l'UE (2000-2004), COM 2002 (599) du 4 novembre 2002.
- Communication de la Commission européenne « L'encadrement des agences européennes de régulation », COM (2002) 718 final du 11 décembre 2002.
- Proposition de la Commission d'une décision du Conseil relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouveaux stupéfiants et des nouvelles drogues de synthèse, COM (2003) 0560 final du 3 octobre 2003.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne - I. Rapport sur les mesures prises et les actions entreprises depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam - II. Propositions d'améliorations », COM (2004) 376 final du 18 mai 2004.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Vers un renforcement de l'accès à l'information par des autorités responsables pour le maintien de l'ordre public et le respect de la loi », COM (2004) 429 final du 16 juin 2004.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Lutte contre le terrorisme : préparation et gestion des conséquences », COM (2004) 701 final du 20 octobre 2004.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Attaques terroristes : prévention, préparation et réponse », COM (2004) 698 final du 20 octobre 2004.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Protection des infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme », COM (2004) 702 final du 20 octobre 2004.
- Communication de la Commission européenne « Projet d'accord interinstitutionnel sur le cadre opératoire des agences européennes de régulation », COM (2005) 59 final du 25 février 2005.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 mai 2005 « Le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice », COM (2005) 184 final.
- Proposition de la Commission européenne d'une décision-cadre du Conseil relative à l'échange d'informations en vertu du principe de disponibilité, COM (2005) 490 final du 12 octobre 2005.
- Proposition de la Commission européenne d'une décision du Conseil relative à la transmission d'informations résultant des activités des services de sécurité et de renseignement en ce qui concerne les infractions terroristes, COM (2005) 0695 final du 22 décembre 2005.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Mise en œuvre du programme de La Haye : la voie à suivre », COM (2006) 0331 final du 28 juin 2006.
- Proposition de la Commission européenne d'une décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (Europol), COM (2006) 817 final du 20 décembre 2006.

- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité des Régions « Vers une politique générale en matière de lutte contre la cybercriminalité », COM (2007) 0267 final du 22 mai 2007.
- Communication de la Commission « Agences européennes – orientations pour l’avenir », COM (2008) 135 final du 11 mars 2008.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens – Plan d’action mettant en œuvre le programme de Stockholm », COM (2010) 171 final du 20 avril 2010.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « La stratégie de sécurité intérieure de l’UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre », COM (2010) 673 final du 22 novembre 2010.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Combattre la criminalité à l’ère numérique : établissement d’un Centre européen de lutte contre la cybercriminalité », COM (2012) 0140 final du 28 mars 2012.
- Proposition d’un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l’Agence de l’Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI (COM (2013) 173 final du 27 mars 2013.
- Document de travail de la Commission européenne « Étude d’impact sur l’adaptation du cadre légal de l’Office européen de police au traité de Lisbonne accompagnant le document « Proposition d’un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l’Agence de l’Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI », SWD (2013) 98 final du 27 mars 2013.
- Document de travail des services de la Commission sur la décision du Conseil portant création de l’Office européen de police – synthèse de l’étude d’impact, document 5055/07 du 12 janvier 2007.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions « Un agenda européen en matière de migration », COM (2015) 240 final du 13 mai 2015.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le programme européen en matière de sécurité, COM (2015) 185 final du 28 avril 2015.
- Communication de la Commission européenne au Parlement européen conformément à l’article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne concernant la position du Conseil en première lecture en vue de l’adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l’Agence de l’Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI du Conseil, COM (2016) 209 final du 8 avril 2016.

- Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil « Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité », COM (2016) 205 final du 6 avril 2016.
- Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen relative à la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme et à l'ouverture de la voie à une union de la sécurité réelle et effective, COM (2016) 230 final du 20 avril 2016.

VII. Conclusions du Conseil et du Conseil européen

- Déclaration des ministres du groupe Trevi, décembre 1989, disponible sur <http://www.statewatch.org/sem/doc/assets/files/keytexts/ktch2.pdf> (consulté le 3 janvier 2018).
- Conclusions du Conseil européen de Dublin du 28 avril 1990.
- Conclusions du Conseil européen de Rome des 14 et 15 juin 1990.
- Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991.
- Conclusions du Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994.
- Conclusions du Conseil européen de Rhodes des 2 et 3 décembre 1998.
- Conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999.
- Conclusions du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001.
- Conclusions du Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002.
- Conclusions du Conseil européen relatives à une stratégie de travail concertée et à des mesures concrètes de lutte contre la cybercriminalité (document 15236/08 du 11 novembre 2008).
- Conclusions du Conseil JAI des 4 et 5 décembre 2006, document 15801/06.
- Conclusions du Conseil JAI du 6 avril 2009.
- Conclusions du Conseil concernant un plan d'action visant à mettre en œuvre la stratégie concertée de lutte contre la cybercriminalité du 26 avril 2010.
- Déclaration de Paris du 11 janvier 2015, document 5322/15 du 16 janvier 2015, disponible sur http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/5_joint_statement_v3_/5_joint_statement_v3_fr.pdf
- Conclusions du Conseil JAI informel à Riga des 29 et 30 janvier 2015, document 5855/15 du 2 février 2015. Déclaration du Conseil européen informel de Bruxelles du 12 février 2015, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/02/12/european-council-statement-fight-against-terrorism/>
- Conclusions du Conseil sur les mesures visant à gérer la crise des réfugiés et des migrants, communiqué de presse 789/15 du 9 novembre 2015.

- Conclusions du Conseil JAI des 12 et 13 mars 2015, document 7178/15 des 12 et 13 mars 2015. Conclusions du Conseil JAI du 20 novembre 2015, document 14406/15 du 20 novembre 2015.
- Conclusions du Conseil européen des 17 et décembre 2015, document EUCO 28/15 du 18 décembre 2015.
- Conclusions du Conseil sur le trafic de migrants, communiqué de presse 120/16 du 10 mars 2016.
- Déclaration commune des ministres européens de la Justice et de l'Intérieur et des représentants des institutions de l'UE sur les attentats terroristes perpétrés le 22 mars 2016 à Bruxelles, document 158/16 du 24 mars 2016.
- Projet de conclusions du Conseil « Architecture de la sécurité intérieure », document 7039/2/06 JAI 86 CATS 34 REV 2.
- Orientation générale du Conseil des 5 et 6 juin 2014 relative au projet de règlement Europol, document 10033/14.

VIII. Législation européenne

- Acte unique européen du 17 et 28 février 1986, JO L 169 du 29 juin 1987, p. 1-29.
- Convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, JO L 239 du 22 septembre 2000, p. 16-62.
- Traité sur l'Union européenne, JO C 191 du 29 juillet 1992, p. 1-112.
- Décision des représentants des gouvernements des États membres réunis au niveau des chefs d'État ou de gouvernement relative à la fixation des sièges de certains organismes et services des Communautés européennes ainsi que d'Europol, JO C 323 du 30 novembre 1993.
- Accord ministériel de Copenhague du 2 juin 1993, disponible sur <http://www.state-watch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch2.pdf> (consulté le 8 janvier 2018).
- Action commune du 10 mars 1995, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'unité « Drogues » Europol (95/73/JAI), JO L 062 du 20 mars 1995.
- Acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol), JO C 316 du 27 novembre 1995, p. 1-33.
- Acte du Conseil du 23 juillet 1996, établissant, sur base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de Justice des Communautés européennes de la convention portant création d'un Office européen de police, JO C 299 du 9 octobre 1996.

- Résolution du Conseil du 14 octobre 1996 portant fixation des priorités de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période du 1er juillet 1996 au 30 juin 1998, JO C 319 du 26 octobre 1996.
- Action commune du 29 novembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'échange d'informations sur la détermination des caractéristiques chimiques des drogues, visant à améliorer la coopération entre les États membres en matière de lutte contre le trafic illicite de drogue (96/699/JAI), JO L 322 du 12 décembre 1996, p. 5-7.
- Action commune du Conseil du 29 novembre 1996 établissant un programme d'encouragement et d'échanges destiné aux personnes responsables de l'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, JO L 322 du 12 décembre 1996, p. 7-9.
- Action commune du Conseil du 29 novembre 1996 relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte contre la criminalité organisée internationale, destiné à faciliter la coopération en matière d'application de la loi entre les États membres de l'Union européenne, JO L 342 du 31 décembre 1996, p. 2-4.
- Action commune du 16 décembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, élargissant le mandat donné à l'unité « Drogues » Europol (96/748/JAI), JO L 342 du 31 décembre 1996, p. 4-5.
- Action commune 97/12/JAI du 20 décembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne établissant un programme commun d'échanges, de formation et de coopération entre les services répressifs, JO L 7 du 10 janvier 1997, p. 5-8.
- Protocole établissant, sur base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne et de l'article 41§3 de la convention Europol, les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, JO C 221 du 19 juillet 1997, p. 1-10.
- Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JO C 340 du 10 novembre 1997, p. 145-307.
- Action commune du 19 mars 1998 adoptée par le Conseil, sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, établissant un programme d'échanges, de formation et de coopération pour les individus responsables en matière de lutte contre la criminalité organisée (programme Falcone) (98/245/JAI), JO L 99 du 31 mars 1998, p. 8-12.
- Pacte de préadhésion sur la criminalité organisée signé entre les États membres de l'Union européenne et les candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre, approuvé par le Conseil JAI le 28 mai 1998, JO C 220 du 15 juillet 1998.
- Décision du Conseil du 3 décembre 1998 visant à compléter la définition de la forme de criminalité dite « traite des êtres humains » figurant à l'annexe de la convention Europol, JO C 026 du 30 janvier 1999, p. 21-22.
- Acte du Conseil du 30 novembre 2000 établissant, sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol),

le protocole modifiant l'article 2 et l'annexe de ladite convention, JO C 358 du 13 février 2000.

- Règlement 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage, JO L 181 du 4 juillet 2001, p. 11-12.
- Décision 2001/887/JAI du Conseil du 6 décembre 2001 relative à la protection de l'euro contre le faux-monnayage, JO L 329 du 14 décembre 2001, p. 1-3.
- Décision du Conseil sur la mise en œuvre de mesures spécifiques en matière de coopération policière et judiciaire dans la lutte contre le terrorisme en accord avec l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC, JO C 126 du 27 mai 2002, p. 22-24.
- Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, JO L 162 du 20 juin 2002, p. 1-4.
- « Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'UE », JO C 142 du 14 juin 2002, p. 23-36.
- Initiative en vue de l'adoption d'une décision du Conseil concernant l'introduction de nouvelles fonctions du SIS, en particulier dans la lutte contre le terrorisme, JO C 160 du 3 juillet 2002, p. 7-11.
- Acte du Conseil du 28 novembre 2002 établissant un protocole modifiant la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, JO C 312 du 16 décembre 2002.
- Règlement 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires, JO L 11 du 16 janvier 2003, p. 1-9.
- Décision 2003/48/JAI du Conseil du 19 décembre 2002 relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC, JO L 16 du 22 janvier 2003, p. 68-70.
- Acte du Conseil du 27 novembre 2003 établissant, sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol), un protocole modifiant ladite convention, JO C 2 du 6 janvier 2004.
- Plan d'action drogue de l'Union européenne (2005-2008), JO C 168 du 8 juillet 2005, p. 1-19.
- Décision 2005/511/JAI du Conseil du 12 juillet 2005 visant à protéger l'euro contre le faux-monnayage par la désignation d'Europol comme office central de répression du faux-monnayage de l'euro, JO L 185 du 16 juillet 2005, p. 35-37.
- Décision-cadre du Conseil 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, JO L 253 du 29 septembre 2005, p. 22-24.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 306 du 17 décembre 2007, p. 1-271.
- Décision Prüm 2008/615/JAI du 23 juin 2008, JO L 210 du 6 août 2008, p. 1-12.

- Version consolidée du Traité sur l'Union européenne - Protocole 36 sur les dispositions transitoires, JO C 115 du 9 mai 2008, p. 322–326.
- Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, JO L 350 du 30 décembre 2008, p. 60-71.
- Décision du Conseil 2009/371/JAI du 6 avril 2009 établissant l'office européen de police, JO L 121 du 15 mai 2009, p. 37-66.
- Programme de Stockholm « Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », JO C 115 du 4 mai 2010, p. 1-38.
- Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées, [http:// europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_fr.pdf](http://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_fr.pdf)
- Résumé de l'avis du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI, JO C 38 du 8 février 2014, p. 3-7.
- Règlement 2016/794/JAI du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JO L 135/53 du 24 mai 2016, p. 53-114.
- Directive 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, JO L 198 du 28 juillet 2017, p. 29-41.

IX. Notes et rapports

- Note de la présidence, document produit par le secrétariat de la conférence des représentants des gouvernements des États membres, document CONF/3823/97 du 19 février 1997.
- Document de Palma sur la libre circulation des personnes, rapport au Conseil européen du groupe des coordinateurs de juin 1989.
- Rapport des ministres Trevi au Conseil européen de Maastricht, décembre 1991, disponible sur <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch2.pdf> (consulté le 3 janvier 2018).
- Rapport des ministres de Trevi au Conseil européen de Lisbonne, juin 1992, disponible sur <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch2.pdf> (consulté le 5 janvier 2018).

- Rapport du groupe de réflexion « Une stratégie pour l'Europe » du 5 décembre 1995, http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_groupe_de_reflexion_une_strategie_pour_l_europe_bruzelles_5_decembre_1995-fr-307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3.html, p. 21.
- Note à l'attention de Mmes et MM les directeurs généraux et chefs de service du secrétariat général de la Commission européenne, « Recueil des résumés des principales positions nationales connues », document SEC (96) du 09 avril 1996.
- Note I du Groupe « Élargissement » du 19 mai 2000 au Comité des représentants permanents, ELARG 74.
- Note de la présidence au CATS sur sa proposition de décision du Conseil étendant le mandat d'Europol à la lutte contre la criminalité informatique et visant à introduire une définition de la criminalité informatique, document E 1596 du 12 octobre 2000.
- Rapport 55 de l'Eurobaromètre, octobre 2001
- Proposition de la prochaine présidence espagnole et initiative d'Europol en vue de la mise en place à Europol d'un observatoire de la cybercriminalité, document 15456/01 du 18 décembre 2001
- Note de la présidence Coreper et au Conseil, « Proposition de la présidence sur le nombre de directeurs adjoints d'Europol » du 8 novembre 2002, 13729/1/02
- Réunion du groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice » du 25 septembre 2002, document de travail 1 (WG X-WD 1) du 2 octobre 2002, Bruxelles
- Note du Conseil du 22 novembre 2004 sur la stratégie antidrogue de l'Union européenne (2005-2012), document 15074/04
- Eurobaromètre spécial 245 « Opinions sur la criminalité organisée et transfrontalière et la corruption », mars 2006.
- Rapport des amis de la présidence sur le futur d'Europol du 19 mai 2006, document 9184/1/06.
- Réunion du *Future Group* à Eltville du 20 et 21 mai 2007, compte-rendu disponible sur <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-may-report-2007.pdf>
- Eurobaromètre spécial 290 « The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas », juin 2008.
- Rapport final de l'étude de faisabilité pour un centre européen de cybercriminalité préparé par RAND Europe pour la Commission européenne, rapport TR-1218-EC, février 2012.
- Eurobaromètre 77.4 « Les Européens à deux ans des élections européennes de 2014 », août 2012.
- Note du secrétariat général du Conseil aux délégations, « Serious and Organised Crime Threat Assessments (SOCTA) – Methodology », document 12159/12 du 4 juillet 2012.
- Rappot CEPOL 2012 OCTA.
- Eurobaromètre 79.5 « À un an des élections européennes de 2014 : partie institutionnelle », août 2013.

- Eurobaromètre 89.2 « La démocratie en mouvement à un an des élections européennes », mai 2018.
- Standard Eurobarometer 9 « Public Opinion in the European Union », novembre 2018.

Annexes

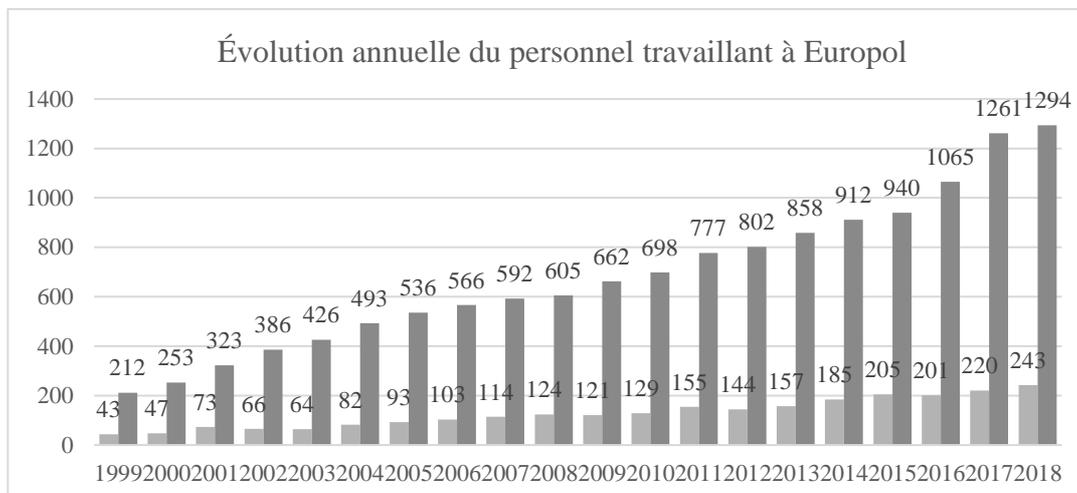
Annexe 1. Tableau récapitulatif des entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse.....	785
Annexe 2. Tableau et graphique indicatifs du personnel travaillant à Europol	787
Annexe 3. Tableau et graphique indicatifs du budget annuel d’Europol	788
Annexe 4. Liste et carte des accords conclus entre Europol et des États tiers, organismes et agences de l’UE et organisations internationales	789
Annexe 5. Chronologie des directeurs et directeurs adjoints successifs d’Europol et organigramme actuel de l’agence	793
Annexe 6. Trajectoires socio-professionnelles des représentants titulaires (T) et suppléants (S) des États membres et de la Commission européenne au sein du conseil d’administration d’Europol	795
Annexe 7. Exemple de présentation du fonctionnement et des instruments d’Europol auprès de policiers nationaux.....	802

Annexe 1. Tableau récapitulatif des entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse

Qualité de la personne interrogée	Date	Lieu
Ancien représentant national à Eurojust	Avril 2015	Paris
Deux membres du secteur « Sécurité de l'espace européen » du SGAE	Octobre 2015	Paris
Officier de police de la DRI de la DCPJ	Octobre 2015	Nanterre-Préfecture
Officier de police du SCACEI de la DRI de la DCPJ	Octobre 2015	Nanterre-Préfecture
Deux membres du SCACEI de la DCPJ	Novembre 2015	Nanterre-Préfecture
Officier de police et un officier de gendarmerie de la DCI de la DCPJ	Décembre 2015	Nanterre-Préfecture
Officier de police de la DRI de la DCPJ	Décembre 2015	Nanterre-Préfecture
Ancien membre de la direction d'Europol	Janvier 2016	Visio-conférence
Officier de police de la DRI de la DCPJ	Février 2016	Nanterre-Préfecture
Officier de police de la DRI de la DCPJ	Mars 2016	Nanterre-Préfecture
Administratrice politique du secrétariat général du Conseil	Avril 2016	Bruxelles
Conseiller JAI de la RP française à Bruxelles	Avril 2016	Bruxelles
Ancien membre de la direction d'Europol	Avril 2016	Bruxelles
Membre du secrétariat général du Conseil	Avril 2016	Bruxelles
Membre de la DG JAI du secrétariat général du Conseil	Avril 2016	Bruxelles
Ancien membre de la direction d'Europol	Avril 2016	Gant
Officier de police de la SCCOPOL de la DRI de la DCPJ	Avril 2016	Nanterre-Préfecture
Membre du secrétariat du conseil d'administration d'Europol	Novembre 2016	La Haye
Membre du service juridique d'Europol	Novembre 2016	La Haye
Membre du service juridique d'Europol	Novembre 2016	La Haye
Officier de liaison belge d'Europol	Novembre 2016	La Haye
Officier de liaison français à Europol	Novembre 2016	La Haye
Officier de liaison allemand d'Europol	Novembre 2016	La Haye
Officier de liaison britannique d'Europol	Novembre 2016	La Haye
Officier de liaison espagnol d'Europol	Novembre 2016	La Haye
Officier de liaison « terrorisme » du BDL français à Europol	Novembre 2016	La Haye
<i>Business Manager</i> du service de renseignement financier d'Europol	Novembre 2016	La Haye
Membre du bureau de protection des données d'Europol	Novembre 2016	La Haye
Ancien membre du groupe informatique de l'EPE (A)	Mai 2017	Wiesbaden

Ancienne membre de l'EPE	Mai 2017	Wiesbaden
Ancien chef de cabinet du directeur d'Europol	Mai 2017	Wiesbaden
Ancien membre de la direction d'Europol	Mai 2017	Wiesbaden
Ancien membre de la direction de l'EPE	Mai 2017	Wiesbaden
Ancien membre du groupe informatique de l'EPE (B)	Mai 2017	Visio-conférence
Membre du secteur responsable des agences Europol et Cepol au sein de l'unité D1 « Coopération policière et échange d'information » du directeurat D « Sécurité »	Juin 2017	Bruxelles
Directeur de la section JAI du secrétariat général du Conseil de l'UE et un administrateur politique du secrétariat général	Juin 2017	Bruxelles
Membre du cabinet de direction d'Europol	Juillet 2017	La Haye
Chef des opérations de l'EC3 d'Europol	Juillet 2017	La Haye
Ancien membre de l'EPE (A)	Juillet 2017	La Haye
Directeur de l'ECTC	Juillet 2017	La Haye
Membre de l'unité « Relations extérieures » de la direction d'Europol	Juillet 2017	La Haye
Ancien directeur d'Europol	Juillet 2017	La Haye
Membre du département « Criminalité grave et organisée » de la direction des opérations d'Europol	Juillet 2017	La Haye
Ancien membre de l'EPE (B)	Juillet 2017	Téléphone
Ancien membre de la direction d'Europol	Avril 2018	Réponses écrites

Annexe 2. Tableau et graphique indicatifs du personnel travaillant à Europol

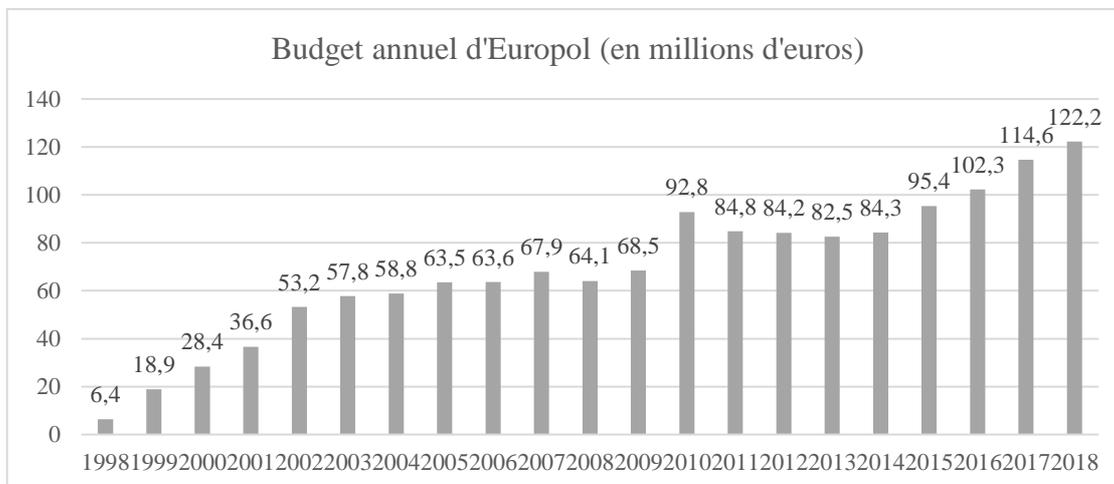


Année	Personnel total d'Europol	Officiers de liaison
1999	212	43
2000	253	47
2001	323	73
2002	386	66
2003	426	64
2004	493	82
2005	536	93
2006	566	103
2007	592	114
2008	605	124
2009	662	121
2010	698	129
2011	777	155
2012	802	144
2013	858	157
2014	912	185
2015	940	205
2016	1065	201
2017	1261	220
2018	1294	243

Légende : le personnel total comprend l'ensemble des personnes travaillant au siège de La Haye, à la fois celles financées par Europol, mais aussi par les États membres (le personnel des bureaux de liaison, les experts nationaux secondés) et les tierces parties (le personnel des bureaux de liaison). Nous avons fait le choix de distinguer les officiers de liaison des États membres et des partenaires tiers autorisés du fait de leur importance numérique au sein de l'agence.

*Source : données collectées pour les chiffres de 2001 à 2018 sur le site Internet d'Europol (<https://www.europol.europa.eu/about-europol/statistics-data>). Pour les chiffres relatifs aux officiers de liaison au sein d'Europol de 1999 et 2000, J.D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation: toward a European FBI?*, Boulder, Colo, L. Rienner, 2003, p. 245. Pour les chiffres concernant le personnel d'Europol de 1999 et 2000, rapports annuels d'activités d'Europol pour les années 1999 et 2000.*

Annexe 3. Tableau et graphique indicatifs du budget annuel d'Europol



Année	Budget annuel en millions d'euros
1998	6,4
1999	18,9
2000	28,4
2001	36,6
2002	53,2
2003	57,8
2004	58,8
2005	63,5
2006	63,6
2007	67,9
2008	64,1
2009	68,5
2010	92,8
2011	84,8
2012	84,2
2013	82,5
2014	84,3
2015	95,4
2016	102,3
2017	114,6
2018	122,2

Source : données collectées à partir des rapports d'activités d'Europol de l'année 1998 à 2016.

Annexe 4. Liste et carte des accords conclus entre Europol et des États tiers, organismes et agences de l'UE et organisations internationales

	Date de signature d'un accord stratégique	Date de signature d'un accord opérationnel	Nombre d'officiers de liaison à Europol
États candidats à l'adhésion à l'UE et États voisins de l'UE			
Albanie		2013	1
Bosnie-Herzégovine	2007	2016	
Bulgarie		2003	
Chypre		2003	
Croatie		2006	
Danemark	2017	2017	
Estonie		2001	
Géorgie		2017	1
Hongrie		2001	
Islande		2001	1
Lettonie		2003	
Liechtenstein		2013	
Lituanie		2003	
Macédoine	2007	2009	1
Malte		2004	
Moldavie		2014	1
Monaco		2011	
Monténégro	2008	2014	1
Norvège		2001	4
Pologne		2001	

République tchèque		2002	
Roumanie		2003	
Russie	2003		
Serbie		2014	1
Slovaquie		2004	
Slovénie		2001	
Suisse		2004	5
Turquie	2004		1
Ukraine		2016	1
Agences et organismes de l'UE²⁷⁵⁹			
BCE	2002 - 2014		
CEPOL	2007		
Commission euro- péenne	2002		
Eurojust		2004 - 2009	3
Frontex	2008	2015	
ECDC	2011		
EMCDDA	2001 ²⁷⁶⁰		
ENISA	2014		
EU-LISA	2016		
EUIPO	2013		1
OLAF	2004		

²⁷⁵⁹ L'EUNAVFOR MED Opération Sophie a également signé un accord de travail avec Europol en décembre 2018. Cependant, ces accords ont pour objet de faciliter la coopération opérationnelle sans échanges de données personnelles. Six officiers de liaison d'EUNAVFOR MED sont présents au sein d'Europol.

²⁷⁶⁰ Depuis 2018, un accord de travail a été conclu entre Europol et l'EMCDDA remplaçant l'accord stratégique de 2001.

Organisations internationales			
Interpol		2001	1
ONU DC	2004		
OMD	2002		
États tiers²⁷⁶¹			
Australie		2007	4
Brésil	2017		
Canada		2003	3
Chine	2017		
Colombie	2002		4
Émirats Arabes Unis	2016		
États-Unis	2001	2002	29 ²⁷⁶²

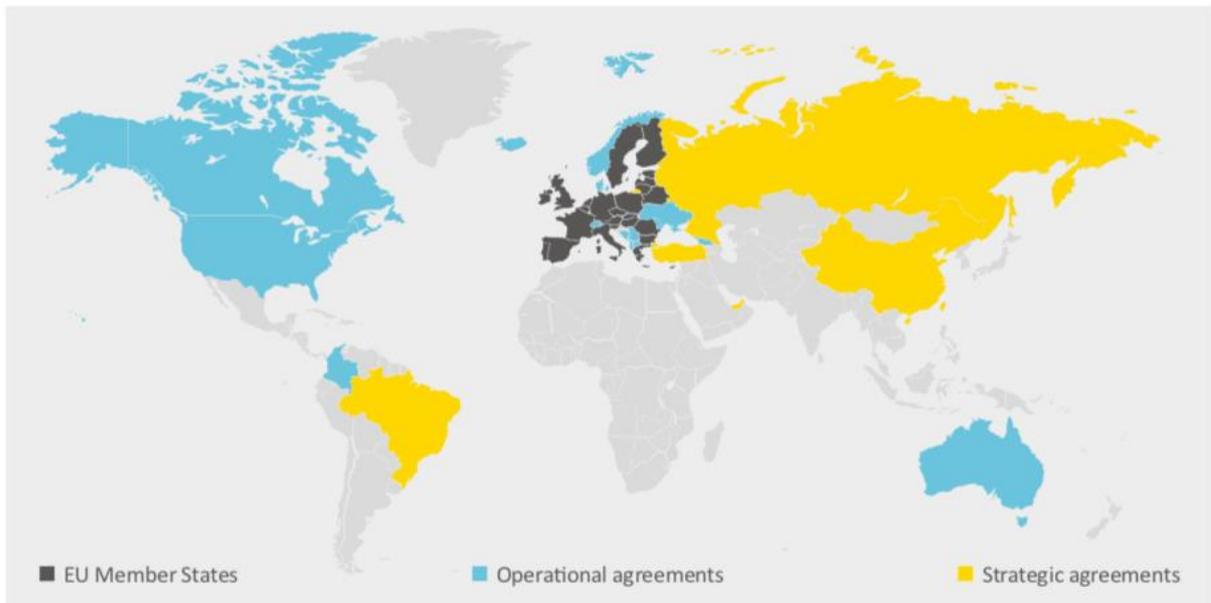
Source : données collectées à partir du site Internet d'Europol (<https://www.europol.europa.eu/partners-agreements>).

²⁷⁶¹ Deux États tiers ont en outre conclu des accords de travail avec Europol qui sont différents des accords de coopération stratégiques : Israël depuis juillet 2018 qui a de plus un officier de liaison au sein de l'organisation et le Japon depuis décembre 2018.

²⁷⁶² 11 agences américaines différentes sont représentées au sein de ce bureau de liaison qui représente le plus gros effectif, y compris par rapport à ceux des États membres : US ATF (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives) ; US CBP (Customs and Border Protection) ; US DEA (Drug Enforcement Administration) ; USDSS (US Defense Security Service) ; US FBI (Federal Bureau of Investigation) ; US FDA (Food and Drug Administration) ; US ICE (Immigration and Customs Enforcement) ; US IRS (Internal Revenue Service) ; US TSA (Transportation Security Administration) ; US SS (Secret Service) ; US NYPD (New York Police Department)

EU BODIES, NON-EU STATES AND INTERNATIONAL ORGANISATIONS, PARTNERS OF EUROPOL

- 28 EU Member States.
- Operational agreements: Albania, Australia, Bosnia and Herzegovina, Canada, Colombia, Denmark⁷, Eurojust, former Yugoslav Republic of Macedonia, Frontex, Georgia⁸, Iceland, Interpol, Liechtenstein, Moldova, Monaco, Montenegro, Norway, Serbia, Switzerland, Ukraine, United States.
- Strategic agreements: Brazil, China, CEPOL, ECB, ECDC, EMCDDA, ENISA, EU-LISA, OHIM, OLAF, Russia, Turkey, United Arab Emirates, UNODC, World Customs Organisation.

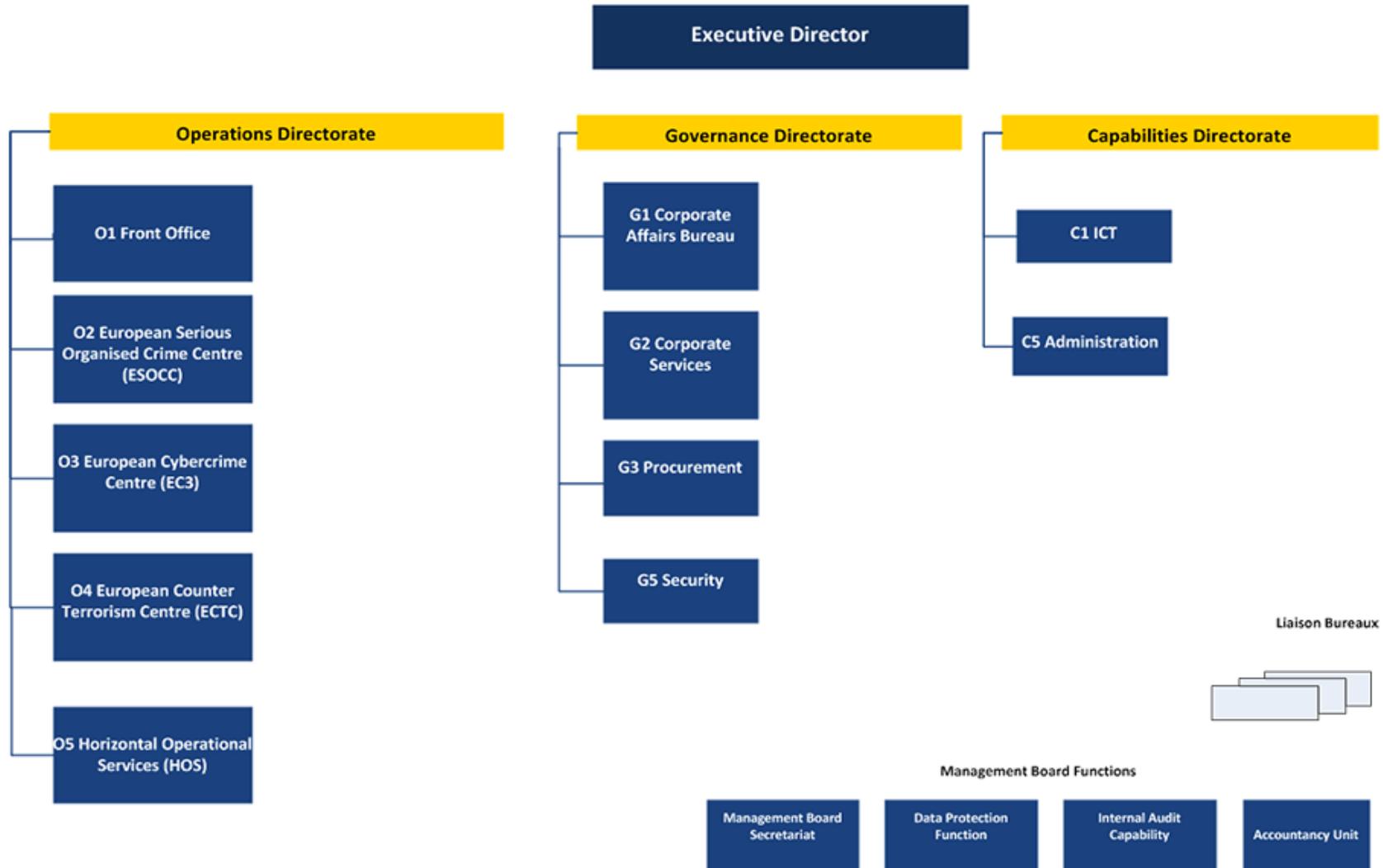


Source : rapport annuel d'activités d'Europol pour 2016-2017, p. 13.

Annexe 5. Chronologie des directeurs et directeurs adjoints successifs d'Europol et organigramme actuel de l'agence

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Directeur	Jurgen Storbeck					Max-Peter Ratzel					Rob Wainwright										
Département « Operations »	David Valls-Russell					Jens Højbjerg			Michel Quillé							Will van Gemert					
Département « Capabilities »	Willy Bruggeman					Kevin O'Connell			Eugenio Orlandi							Luis de Eusebio Ramos					
Département « Governance »	George Rauchs	Mariano Simancas Carrion									Antonius Driessen		Oldrich Martinu								
	Gilles Leclair																				
	Emanuele Marotta																				

Sources : rapports annuels d'activités d'Europol de 1999 à 2018.



Source : site Internet d'Europol (<https://www.europol.europa.eu/about-europol>)

Annexe 6. Trajectoires socio-professionnelles des représentants titulaires (T) et suppléants (S) des États membres et de la Commission européenne au sein du conseil d'administration d'Europol

État	Nom	Prénom	Statut	Poste actuel	Trajectoire socio-professionnelle
Allemagne	Rüß	Oliver	T	Chef de la division de la coopération internationale du ministère de l'Intérieur	Expert au sein du secrétariat général du Conseil de l'UE, conseiller légal auprès de l'administration fédérale et fédérée
Allemagne	Lutz	Markus	S	Conseiller juridique auprès de la division pour la coopération internationale et européenne du ministère de l'Intérieur	Avocat spécialisé et conseiller légal dans la division pour la gestion de l'identité, les passeports et les documents d'identité auprès du ministère de l'Intérieur
Autriche	Wieselthaler-Buchmann	Regine	T	Chef du département de la coopération policière internationale	1994-1998 : direction de police de Vienne 1998 : ministère de l'Intérieur (notamment directrice adjointe du bureau SIRENE, cheffe du point unique de contact)
Autriche	Wandl	Christian	S	Chef du BDL Europol	1995-2005 : police fédérale autrichienne 2005-2008 : service de renseignement criminel autrichien 2008-2011 : cour des comptes autrichienne 2011-2019 : service de renseignement criminel autrichien
Belgique	De Buyscher	Peter	T	Directeur de la coopération policière internationale de la police judiciaire	1991-1999 : différents postes opérationnels 1999-2001 : brigade nationale belge 2001-2009 : directeur de la DG de la police judiciaire de la police fédérale belge
Belgique	Van Oost	Frederik	S	Chef de service au sein du département des institutions européennes et internationales de la direction de la coopération policière internationale de la police fédérale	2001-2013 : conseiller au sein de la direction de la coopération policière internationale
Bulgarie	Kostov	Valentin	T	Directeur de la coopération opérationnelle internationale	2004-2009 : unité de criminalité économique 2009-2015 : chef du bureau SIRENE
Bulgarie	Arshinkov	Todor	S	Chef du BDL Europol	1998-1998 : bureau régional de taxation 1998-1999 : département de police économique 1999-2011 : unité régionale de lutte contre la criminalité organisée 2011-2016 : bureau de l'immigration et inspecteur à l'UNE 2016-2018 : chef de section à l'UNE
Chypre	Frangou	Georgios	T	Directeur de la direction de la coopération policière internationale et européenne	1983-2007 : expert de police scientifique (membre de groupes d'experts de la Commission européenne sur le faux-monnayage de l'euro, de pièces, de groupe d'experts de la Banque centrale européenne etc.) 2007-2008 : commandant de l'unité d'aviation de la police chypriote 2008-2008 : directeur adjoint du département de développement technologique

					2008-2012 : directeur adjoint de l'académie de police chypriote (membre du comité de programme annuel du CEPOL) 2012-2013 : directeur de la direction financière de la police chypriote 2013-2017 : directeur du département de ressources humaines et de l'administration de la police chypriote 2017-2018 : directeur de l'académie de police chypriote
Chypre	Charalambous	Maria	S	Cheffe de l'UNE	1995-1998 : département de l'immigration et des étrangers 1998-2002 : département de lutte contre la criminalité (criminalité) 2002-2003 : cheffe du BCN 2003-2014 : département de lutte contre la criminalité (contre-terrorisme)
Croatie	Franjić	Gordan	T	Chef de l'UNE	1996-1998 : département régional d'immigration 1998-2001 : département national d'immigration 2001-2009 : police nationale aux frontières 2008-2009 : UNE
Croatie	Jurić	Dalibor	S	Chef du secteur de soutien à la police judiciaire	Différents postes opérationnels à Zagreb Chef adjoint du poste de police de l'aéroport de Zagreb Officier de police au sein du BCN, puis directeur du BCN Chef du service pour la coopération policière internationale stratégique du bureau du directeur général de la police Chef du service pour les affaires internationales et européennes du ministère de l'Intérieur
Espagne	Vázquez Ara	Carlos Antonio	T	Directeur de la division de coopération policière internationale	Différents postes opérationnels dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée Conseiller pour la sécurité intérieure au Pakistan, Afghanistan, Iran 2009 -2015 : conseiller JAI à la RP de Bruxelles
Espagne	Tudanca de Francisco	Maria Al-mudena	S	Cheffe de l'UNE	Unité régionale de contre-terrorisme Première officier de liaison sur l'immigration irrégulière au sein d'Europol Enquêtrice en matière d'immigration irrégulière et de traite d'êtres humains Conseillère spéciale sur l'immigration, le contrôle des frontières et l'asile auprès du ministère de l'Intérieur Attachée de police dans l'ambassade espagnole aux Pays-Bas Cheffe de la section des opérations clandestines et cheffe de l'équipe de lutte contre le blanchiment d'argent et la criminalité économique
Estonie	Pärkna	Priit	T	Directeur général adjoint de l'enquête et de la gestion du renseignement du comité de police et des gardes-frontières	1998-2003 : différents postes opérationnels 2004-2008 : membre, puis chef de la division de la criminalité contre les personnes 2008-2014 : chef du bureau sur la criminalité

Estonie	Kolk	Ivo	S	Chef du bureau de gestion du renseignement du comité de police et des garde-frontières	1997-2006 : différents postes opérationnels 2006-2007 : officier de liaison à Europol 2007-2011 : chef du département d'enquête de la police judiciaire nationale
Finlande	Heikinheimo	Sanna	T	Commissaire adjointe au comité national de police	2000-2001 : commissaire et conseillère auprès du ministère de la Justice 2001-2009 : bureau national d'enquête 2010-2013 : directrice de la planification financière du ministère de l'Intérieur 2014-2017 : directrice de police du ministère de l'Intérieur
Finlande	Kangas	Ilppo Anssi	S	Commissaire en charge de la coopération internationale et européenne	2001-2010 : bureau national d'enquête (représentant suppléant à pro-Eurojust, chef des officiers de liaison postés à l'étranger, chef de l'UNE, président des HENUs, représentant national dans les groupes de travail Europol et multidisciplinaire) 2010-2012 : commissaire en charge de la coopération internationale et européenne 2012-2016 : chef de l'UNE et de l'unité de coordination internationale
France	Bonet	Jérôme	T	Directeur de la police judiciaire française	1996-2009 : différents postes opérationnels (lutte contre la facilitation de l'immigration irrégulière, terrorisme, criminalité organisée, exploitation sexuelle de mineurs etc.) 2009-2009 : conseiller du directeur général de la police judiciaire nationale 2013-2019 : chef du service de communication de la police nationale
France	Colombi	Jean-Jacques	S	Directeur de la DRI de la DCPJ	1978-1990 : police judiciaire régionale (unité d'enquête sur la criminalité, groupe en charge de lutte contre le banditisme) 1990-1997 : officier de liaison sur le terrorisme et la mafia à Rome 1999-2010 : différents postes opérationnels au sein de la police judiciaire (lutte contre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants) 2010-2011 : directeur adjoint de l'office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants de la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée
Grèce	Stavrakakis	Ioannis	S	Directeur de la division de coopération policière internationale	1989-1993 : alternance entre des postes opérationnels et au sein de la division de la coopération policière internationale (BCN Interpol) 1996-2000 : poste de police de l'aéroport international de Corfou 2000-2001 : policier au sein de la division de la coopération policière internationale (UNE Europol) 2001-2002 : assistant du directeur de la branche "sécurité et ordre" de la police hellénique 2002-2006 : officier de liaison Europol (membre de la TFCT) 2006-2008 : directeur adjoint du département de formations internationales et européennes 2008-2009 : directeur adjoint du département de contrôle des passeports et des mesures administratives 2009-2010 : directeur du poste de police de l'aéroport international de Corfou

					2010-2017 : assistant du directeur général de police et chef de la section "sécurité et étrangers" 2017-2019 : directeur adjoint de la division de renseignement
Hongrie	Hegyaljai	Mátyás	T	Secrétaire adjoint des relations européennes et internationales	1990-1991 : poste opérationnel 1995-2000 : BCN Interpol 2000-2002 : conseiller du directeur du centre de coopération policière internationale 2002-2006 : chef de l'UNE 2006-2011 : chef de l'unité JAI de la RP 2012-2016 : directeur adjoint du centre de coopération policière internationale et chef du BCN Interpol (représentant suppléant au conseil d'administration d'Europol et membre du comité européen d'Interpol)
Hongrie	Kövári	Péter	S	Directeur adjoint du centre de coopération policière internationale	1997-2008 : différents postes au sein du centre de coopération policière internationale 2008-2016 : officier de police mandaté au secrétariat général d'Interpol
Italie	Rizzi	Vittorio	T	Directeur adjoint général à la sécurité publique/directeur général de la police judiciaire	1997-2015 : différents postes opérationnels (mafia, terrorisme) 2015-2016 : directeur de la sécurité publique du palais Chigi (présidence du Conseil des ministres) 2016-2019 : directeur général de la direction centrale de lutte contre la criminalité
Italie	Ronzo	Salvatore	S	Chef de l'UNE	2008-2015 : postes opérationnels (notamment entre 2008 et 2012 attaché militaire à la RP italienne à l'OTAN) 2015-2018 : expert du contre-terrorisme auprès de la délégation de l'UE en Algérie
Irlande	O'Sullivan	Michael	T	Chef de la sécurité nationale et du renseignement de la police nationale et du service de sécurité irlandais	Expérience opérationnelle en Irlande, dans l'UE, à Europol, à l'ONU, au Conseil de l'Europe
Irlande	Richardson	Cliona	S	Cheffe de la section de liaison et de protection de la police et du service de sécurité national, cheffe de l'UNE, cheffe du BCN	Différents postes opérationnels sur la criminalité
Lettonie	Geida	Maris	T	Chef du département de la coopération policière internationale du département central de la police judiciaire de la police d'État lettone	1998-2005 : postes opérationnels 2005-2007 : chef adjoint de l'UNE 2007-2016 : chef du bureau SIRENE
Lettonie	Valpeteris	Kaspars	S	Officier de liaison Europol	1998-2001 : postes opérationnels 2001-2005 : BCN 2005-2009 : département de police financière du <i>State Revenue Service</i> letton
Lituanie	Šileris	Edvardas	T	Adjoint au commissaire général de police	1996-2007 : différents postes opérationnels (drogues) 2013-2015 : chef adjoint du bureau de police judiciaire lituanien

Lituanie	Jankūnas	Edmundas	S	Directeur du bureau de commande et de coordination du département de police (en charge notamment du SPOC, du PIU)	1990-1997 : postes opérationnels 1997-2001 : chef de la division du recrutement du service personnel du département de police du ministère de l'Intérieur 2001-2003 : chef de l'unité nationale SIRENE 2003-2014 : chef du bureau de liaison internationale du bureau de police judiciaire lituanien (Interpol, Europol, SIRENE) 2014-2018 : chef du BDL à Europol
Luxembourg	Schranz	Philippe	T	Directeur général de la police grand-ducale	1991-2006 : postes opérationnels 2006-2015 : directeur des ressources humaines de la DG de la police grand-ducale 2011-2015 : chef des ressources humaines de la compagnie nationale des chemins de fer
Luxembourg	Bingen	Claude	S	Directeur central de la police judiciaire	1994-2004 : postes opérationnels sur la criminalité économique et financière 2005-2009 : directeur adjoint de l'académie de police luxembourgeoise 2010-2010 : chef du département international de la police luxembourgeoise 2011-2016 : commandant régional d'un district de police 2016-2018 : directeur de la police judiciaire du Luxembourg
Malte	Gatt	Stephen John	T	Assistant du commissaire de la police de Malte et chef de l'unité des relations internationales policières	Différents postes opérationnels (stupéfiants) Chef de l'unité des relations internationales policières (BCN, UNE, SIRENE, PIU) et représentant de Malte dans le HENU, coordinateur EMPACT, membre des groupes de travail d'Europol « Corporate Matters » et « ICT »
Pays-Bas	Van den Berg	Jannine	S	Commissaire en chef de l'unité centrale de la police néerlandaise	1986-2011 : différents postes opérationnels notamment en tant que cheffe de l'information centrale du vandalisme relatif au football, expériences en Chine, en Colombie, en Italie 2011-2013 : cheffe de la direction des opérations 2013-2019 : commissaire en chef de l'unité centrale de la police néerlandaise (présidente du comité européen d'International en plus de sa fonction de représentante nationale au sein du conseil d'administration d'Europol)
Pays-Bas	Ijzerman	Arie	T	Directeur général adjoint pour l'administration de la justice et de la police du ministère de la justice et de la sécurité	1979-2002 : ministère de l'éducation, de la culture et des sciences Depuis 2002 : directeur des affaires pénales internationales et de la politique de la drogue et directeur général adjoint pour les affaires internationales et les affaires sur les étrangers du ministère de la justice
Pologne	Cieślak	Adam	S	Commandant adjoint du bureau d'enquête central de police	Directeur adjoint de la division d'enquête de la police d'un comté Chef du département de lutte contre la criminalité organisée Chef du département de lutte contre la criminalité économique organisée
Portugal	Sintra	António	S	Directeur de l'unité de coopération internationale de la police judiciaire	1982-2012 : enquêteur de police judiciaire (criminalité organisée et grave en particulier trafic de drogues et blanchiment d'argent, surveillance d'opérations clandestines)

					2012-2017 : coordinateur au sein d'un département régional de police judiciaire (formations internationales, représentant à Interpol, Europol, Eurojust).
Slovénie	Koroš	Slavko	T	Assistant du directeur de la direction des affaires internationales	Différents postes opérationnels (criminalité organisée)
Slovénie	Selan	Borut	S	Directeur de la division de coopération policière internationale	Poste opérationnel Inspecteur à la section Interpol/chef de la section Interpol Directeur adjoint de la section des opérations internationales
République tchèque	Havránková	Šárka	T	Cheffe de la division de la coopération policière internationale	Différents postes au sein de la division de la coopération policière internationale
République tchèque	Rukner	Václav	S	Chef de l'unité de la coopération stratégique de la division de la coopération policière internationale	2000-2010 : direction régionale de police 2010-aujourd'hui : différents postes au sein de la division de la coopération policière internationale
Roumanie	Lintă	Andrei	T	Directeur du centre de la coopération policière internationale	2007-2011 : spécialiste des affaires européennes au sein de la police nationale roumaine 2011-2012 : chef du bureau des affaires européennes, relations internationales et missions à l'étranger 2012-2015 : chef de l'unité des affaires européennes 2015-2017 : directeur de la direction de mise en œuvre des projet
Roumanie	Apreutesei	Victor - Wili	S	Premier adjoint à l'inspecteur général de la police roumaine	2000-2009 : postes opérationnels de police judiciaire 2009-2018 : chef de service et directeur de l'unité centrale d'analyse du renseignement de l'inspection générale de la police roumaine
Royaume-Uni	Parkin	Neil Charles	S	Directeur adjoint des affaires européennes de la direction européenne du ministère de l'Intérieur	2000-2003 : postes opérationnels 2003-2006 : conseiller politique au sein de l'unité sur la politique d'asile du ministère de l'Intérieur 2006-2007 : conseiller politique au sein de l'équipe chargée des projets internationaux de la direction européenne des migrations du ministère de l'Intérieur 2007-2009 : chargé de la politique sur la citoyenneté acquise de la direction politique de la gestion des migrations du ministère de l'Intérieur 2009-2011 : chef de l'équipe « Ibérique » du bureau des affaires étrangères 2011-2013 : chef d'équipe de la politique d'asile du ministère de l'Intérieur 2014-2017 : chef de la division de coordination de l'UE de la direction européenne du ministère de l'Intérieur
Slovaquie	Vozáry	Igor	T	Directeur du bureau de la coopération policière internationale du présidium de la force de police slovaque	2001-2003 : section ressources humaines du ministère de l'Intérieur 2003-2012 : membre, puis chef depuis 2009 de l'unité des attachés de police et des missions de paix du bureau de la coopération policière internationale 2013-2014 : directeur adjoint du bureau de la coopération policière internationale 2014-2017 : officier de liaison à Europol et chef du bureau national slovaque

					2017-2018 : chef de l'unité des attachés de police et des missions de paix du bureau de la coopération policière internationale
Slovaquie	Uhrecký	Róbert	S	Chef de l'UNE	1992-2005 : postes opérationnels 2005-2017 : membre de l'UNE (expert, officier de liaison, membre de l'HENU)
Suède	Orler	Ann-Marie	T	Cheffe de la division des affaires internationales	1991-1998 : postes opérationnels 1998-1998 : secrétaire générale de la section suédoise d'Amnesty International 1999-2008 : postes opérationnels (2004-2008 : membre du comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe) 2008-2013 : conseillère adjointe de police, puis conseillère à partir de 2010 au sein du département des opérations de maintien de la paix de l'ONU 2013-2015 : cheffe du bureau de la commissaire nationale
Suède	Hemmar	Jonas	S	Chef de la section du bureau international	1997-2000 : postes opérationnels 2000-2002 : officier au sein du bureau SIRENE de la division de la coopération internationale 2002-2006 : responsable pour l'éducation et Schengen de la division de la coopération internationale 2006-2007 : directeur adjoint de la section SIRENE et Interpol de la division de la coopération internationale 2007-2010 : manager, puis chef en 2011 de l'administration IT des systèmes IT internationaux (représentant au sein du groupe de travail SIS-TECH du Conseil des ministres) 2011- 2014 : leader de programme IT du département des affaires policières 2014 : responsable de la méthode « Project » du département de développement 2015-2016 : coordinateur de la propriété de l'information de la section de planification opérationnelle nationale 2015-2016 : chef de l'unité de coopération policière internationale
Commission européenne	Michou	Paraskevi	T	Directrice générale de la DG Migration et affaires intérieures	1995-2014 : postes dans différents départements de la Commission 2015-2018 : secrétaire-générale adjointe en charge de la coordination du travail de la Commission sur la migration et la sécurité
Commission européenne	Onidi	Olivier	S	Directeur général adjoint pour la sécurité de la DG Migration et affaires intérieures	Postes dans différentes DG de la Commission

Sources : croisement des données disponibles sur le site Internet d'Europol (<https://www.europol.europa.eu/management-board-members>) et de recherches sur les informations en libre accès.

Annexe 7. Exemple de présentation du fonctionnement et des instruments d'Europol auprès de policiers nationaux

Operational Services

We connect:

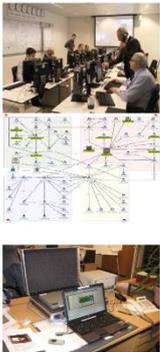
- 24/7 information handling and cross-checking
- Cross-Match Reporting
- Operational meetings

We analyse data:

- In-depth analysis, SNA
- Financial analysis & asset recovery
- Operational Analysis

We support actions:

- On-the-spot support, action days (Mobile Office),
- Technical support (dismantling illegal labs)
- 24/7 operational centre and coordination
- Forensic support (e.g. UFED)
- Experts support (Forensic, IT, Financial Intelligence, etc.)



SIENA – for operational information-exchange

- Secure → Dedicated virtual private network
- Confidential → Access restrictions through handling codes
- Comprehensive →
 - Europol
 - MS Liaison Bureaux at Europol
 - Europol National Units (ENU) in MS
 - Europol National Contact Points (NCP) in third states/organisations
 - Other national competent authorities (regional, customs, gendarmerie...)

Europol Information System – for cross-check



- Europol's central criminal information and intelligence database covering all of Europol's mandated crime areas
- Quick reference to data on serious international crime available in Member States / Third Parties
- To detect possible hits between different investigations

Europol Platforms for Experts – for networking



- For all specialist areas
- Web-based or VPN access
- Access **by invitation only**
- More than 9,500 registered users from more than 85 countries
- Wide range of expertise by more than 50 online communities, like
 - Special tactics
 - Witness Protection
 - Forgery of money
 - Strategic analysis
 - Digital Forensics & Investigations

Operational coordination + support

Operational centre and coordination rooms



Mobile Office



Universal Forensic Examination Tool





Types of Europol support – a snapshot

- Expertise, information**
 - Europol platform for experts (EPE), Europol Information System (EIS)
 - Specific websites such as Euro Check Web-site, EU Most Wanted, FIUnet
 - Forensic laboratory
- Logistical**
 - Operational coordination rooms
 - Videoconferencing
 - International expert networks
- Analytical**
 - Europol Analysis System
 - Strategic Analysis – SOCTA, i-OCTA
 - Operational analysis – Financial analysis, Social Network Analysis, Geo-mapping
- Financial**
 - Financing of operational meetings/actions
 - Flash money, confidence buy, Informant Reward, rental costs
 - Financing of special equipment, technical investigation
- On the spot**
 - Mobile office – remote access to Europol's databases
 - Technical examination of equipment and illegal products
 - Universal forensic extraction device (UFED) for mobile devices

Advantages of a JIT

- Information shared directly between JIT members without need for formal requests
- Ability to request investigative measures between team members directly, dispensing the need for MLA (including coercive measures)
- Members to be present at house searches, interviews etc. in all jurisdictions covered, helping to overcome i.e. language barriers

Advantages of a JIT

- Ability to coordinate efforts on the spot and for informal exchange of specialised knowledge
- Ability to build mutual trust between practitioners from different jurisdictions
- Ability for EP/EJ to be involved with direct support
- Ability to secure potential available funding

Principles of Europol's participation in JITs

- "direct liaison" with other JIT team members and directly providing information from Europol's databases to other team members
- Information obtained by EP official may be input in EP's databases
- No immunity for EP official's in a JIT
- Administrative implementation of EP official shall be laid down in a JIT arrangement

Europol assistance to JIT (2)

JIT execution phase

- Providing a communication platform for information exchange, Europol Liaison Officer network and operational partners
- Provision of operational support (Mobile Office; on the spot assistance)
- Access to Europol Information System and Analysis System
- Provision of operational analysis support
- Financial support for investigations
- Logistical support (IT, language, meetings, etc.)

Europol assistance to JIT (3)

Expertise/Knowledge/Forensic Support

- Drug expert systems like the Ecstasy (EELS) and Cocaine Logo System (ECLS), the laboratory comparison system (EILCS) and laboratory dismantling including tactical advice
- Technical and forensic examination of counterfeit banknotes and payment cards plus illicit print shop dismantling including tactical advice
- Analysis of electronic data seized from computers, cell phones or skimming devices (eg UFED)
- Facilitation of cross-border criminal asset tracing and seizure (ECAB)
- Financial Criminal Information Centre (FCIC)
- Forensic investigation and on the spot assistance on Internet and high technology

Source : extraits d'un diaporama prepare pour un atelier regional sur les ECE et les drogues et la criminalité à Tsbilis, Géorgie « European perspectives against emerging trends in illegal drug production and trafficking ».

Résumé (1700 caractères) : Dans le contexte actuel de forte visibilité des enjeux de sécurité intérieure et de critiques sur la construction européenne, cette thèse s'intéresse à la trajectoire institutionnelle d'Europol des années 1990 à 2018. Elle étudie la manière dont celui-ci a évolué d'une organisation intergouvernementale, débutant formellement ses activités en 1999, en une agence de l'UE aux ressources et prérogatives croissantes. À ce titre, ce travail propose de développer un cadre d'analyse alternatif au modèle principal-agent, dominant les travaux sur les agences, en s'appuyant sur la littérature relative à l'autonomie, renouvelée par une approche cognitive et sociologique. À partir d'une démarche méthodologique qualitative, cette recherche met en lumière la pluralité des acteurs et dynamiques internes et externes à l'agence alimentant son processus de création et d'autonomisation. Elle démontre la pertinence de saisir les différentes facettes de l'autonomie d'Europol, plongé dans un environnement complexe et multi-niveaux composé à la fois d'acteurs nationaux et européens, techniques, bureaucratiques et politiques. Ce travail considère dès lors non seulement le degré d'autonomie de cette agence, mais identifie également les acteurs par rapport auxquels cette autonomie peut être pensée. Ainsi, cette étude entend plus largement proposer de nouvelles perspectives de recherche sur les agences de l'UE opérant dans un domaine régalién.

Descripteurs : Action publique – Sociologie politique – Union européenne – Agences – Sécurité intérieure – Europol

Title and Abstract (1700 characters):

Europol, a European Police? Creation and Autonomisation of an Agency

Facing the current salience of internal security issues and criticism regarding the European construction, this dissertation focuses on Europol's institutional trajectory from the 1990s to 2018. It analyses how it has evolved from an intergovernmental organisation, officially starting its activities in 1999, to an EU agency benefiting from growing resources and prerogatives. Therefore, this research offers an analytical alternative to the dominant principal-agent model in the field of agencies, by exploring the academic works on autonomy, renewed by a cognitive and sociological approach. Using a qualitative methodology, this thesis highlights the diversity of internal and external actors and dynamics contributing to Europol's creation and autonomisation processes. It reveals the promises offered by the multi-faceted concept of autonomy, used to Europol, inserted in a complex and multi-level environment due to its national and European, technical, bureaucratic and political stakeholders. Such perspective aims thereby to understand not only the degree of Europol's autonomy, but intends also to identify from whom this autonomy must be considered. Thus, this dissertation tends more broadly to develop new research perspectives on EU agencies operating in a core-state power.

Keywords: Public Action – Political sociology – European Union – Agencies – Internal security – Europol