

Policiers et militaires en Allemagne : le nouvel agencement

Jean-Paul Hanon



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/3122>

DOI : 10.4000/conflits.3122

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 2007

Pagination : 83-111

ISBN : 978-2-296-04582-8

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Jean-Paul Hanon, « Policiers et militaires en Allemagne : le nouvel agencement », *Cultures & Conflits* [En ligne], 67 | automne 2007, mis en ligne le 04 janvier 2010, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/3122> ; DOI : 10.4000/conflits.3122

Policiers et militaires en Allemagne : le nouvel agencement ¹

Jean-Paul HANON

Jean Paul Hanon dirige le département Relations internationales au Centre de recherche des Ecoles de Coëtquidan (CREC Saint-Cyr). Il enseigne depuis 10 ans les questions de stratégie et de politiques de sécurité et de défense à l'IEP Paris. Il a publié sur les thèmes de la sécurité intérieure dans l'UE, de la coopération des forces armées et de police, de l'antiterrorisme, du renseignement et des technologies de sécurité. Il a présidé en 2007 le groupe de travail sur le renseignement de la gendarmerie nationale.

La restructuration des polices en Allemagne depuis le milieu des années 1990 et, parallèlement, la redéfinition des missions de la *Bundeswehr* constituent les développements marquants d'une politique étrangère allemande qui s'inscrit délibérément dans le cadre plus général de la politique européenne de sécurité commune, avec cependant quelques interrogations remarquables.

En effet, ces deux évolutions parallèles, celle des polices et celle des forces armées, sont intrinsèquement liées dans un pays dont on aurait pu croire qu'historiquement, le partage des tâches entre agences de police et militaires était une fois pour toute consommé par la législation constitutionnelle de ce pays ².

Par ailleurs, on aurait pu penser que les développements transnationaux de la politique européenne de sécurité en tant que politique étrangère ainsi que la mutation structurelle des appareils policiers et militaires allemands apparaî-

-
1. Cette contribution est aussi fondée sur des enquêtes menées au profit du ministère de la Défense et de l'Intérieur. Celles-ci ont donné lieu aux rapports (non diffusés) suivants : « Les coopérations policières aux frontières Schengen germano-tchèque et germano-polonaise », rédigé en 1998 et 1999 ; « Sécurité intérieure en Europe et aux Etats-Unis » en 2000 ; « Antiterrorisme et radicalisme en Europe et aux Etats-Unis » en 2001 ; « Policiers et militaires au Kosovo » en 2002 ; « Technologies de sécurité et gendarmerie, étude comparée » en 2005 ; « Renseignement et gendarmerie, étude comparée » et « militaires et antiterrorisme, politiques publiques comparées » en 2007.
 2. On lira avec intérêt à ce sujet : Katzenstein P., *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semi-Sovereign State*, Philadelphie, Temple University Press, 1987 ; Scharpf F., "Policy effectiveness and conflict avoidance in intergovernmental policy formation", in Scharpf F. (ed), *International Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, Londres, Sage, 1978.

traient comme des processus qui s'influenceraient mutuellement dans un système dynamique à niveaux multiples³. D'une certaine manière, et de façon classique, on aurait pu croire en outre que cette inclusion des deux systèmes coercitifs majeurs de l'Allemagne dans une architecture plus large irait de pair avec une érosion de ses capacités d'action au niveau national. Il n'en est rien.

Etudier l'évolution et la nouvelle organisation des agences de police et des forces armées en Allemagne, c'est d'une part étudier le renforcement de l'Etat national au travers de la construction européenne d'une politique de sécurité commune⁴ ; c'est, d'autre part, comprendre une évolution majeure dans l'ordre de la coercition qui est celle de la subordination des politiques de défense aux questions de justice et de sécurité intérieure. C'est surtout comprendre le rôle nécessairement limité des militaires allemands dans les interventions militaires extérieures et, corrélativement, le poids croissant des institutions policières.

Plus concrètement, ce nouvel agencement permet d'approcher avec plus de clarté quelques aspects encore obscurs des politiques de sécurité allemande et européenne : comment s'opèrent en Allemagne la répartition des tâches de sécurité entre policiers et militaires ainsi que le rôle exact de la restructuration de la *Bundeswehr* et l'internationalisation bien comprise de ses missions ? Comment l'Allemagne parvient-elle à diffuser un modèle policier national sous l'angle de l'europanisation des pratiques et des normes, mais aussi sous celui d'un équilibre entre surveillance et proximité ?

L'histoire récente de cette nouvelle complémentarité entre policiers et militaires allemands constitue également, en filigrane, une réponse à des interrogations majeures qui sont celles des principaux pays de l'Union européenne quant à la répartition de leurs forces militaires et de police⁵. Cette nouvelle complémentarité est une des clefs pour comprendre le sous-dimensionnement structurel de l'appareil militaire européen, la vacuité des politiques de défense européennes, mais aussi le type de politique de médiation qui, peu à peu, constitue le fondement de la politique de sécurité européenne.

L'apparition du modèle policier allemand comme modèle d'influence dans l'Union européenne et le long débat sur la restructuration et les missions des for-

3. Jachtenfuchs M., *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, Opladen, Leske und Budrich, 1996, pp. 15-44.

4. Voir à ce sujet : Milward A.S., *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, University of California Press, 1992 ; Moravcsik A., „Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt. Innenpolitik und internationale Kooperation”, in Wolf K.D. (dir.), *Projekt Europa im Übergang*, Baden-Baden, Nomos, 1997, pp. 211-269.

5. Pour une approche allemande, encore classique, mais néanmoins exhaustive de la nouvelle dimension des questions de sécurité, on consultera avec intérêt les tomes 1 et 2 de *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen : Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff*, Hambourg, Mittler & Sohn, 2001.

ces armées allemandes seront ici examinés de façon à mettre en perspective les premières conséquences de ce nouvel agencement.

Le modèle policier allemand : un modèle d'influence européen

Polices et sécurité intérieure

Au début des années 1990, l'Allemagne, à l'exception de tout autre Etat « Schengen », est non seulement entrée de plain-pied dans la logique des accords mais, qui plus est, a démarqué ou du moins adapté son propre système policier à cette logique. Cela fut d'autant plus facile qu'elle a su imposer sa vision de l'organisation européenne dès le milieu des années 1980. Cette adaptation s'est faite de manière constante depuis 1992, d'où l'importance de la restructuration des différentes polices fédérales, au premier plan de laquelle la BNP ⁶. Elle a été favorisée tout à la fois par la structure fédérale de l'Etat qui obligeait déjà à coordonner niveaux locaux de pratique policière et de décision et niveau central ; par la présence d'une frontière extérieure qui constituait la clef d'accès à l'Europe Schengen ; par l'espace géographique situé immédiatement derrière cette frontière extérieure, formé par les nouveaux *Länder* de l'ex-Allemagne de l'Est, zone de réception de tous les trafics illégaux, qui ne peut cumuler sans dommages difficultés économiques et sociales et déficit de sécurité ; et, enfin, par l'expérience allemande acquise en matière de recherche, de stockage, d'exploitation et de redistribution de l'information policière par la centralisation informatique des données depuis l'apparition de la *Rote Arme Fraktion* (RAF) dans les années 1960-1970.

Le concept de sécurité intérieure allemand, formalisé dans le programme d'action pour la sécurité intérieure de 1994 ⁷, prend en compte et intègre les dispositions de sécurité de l'accord Schengen pour les fondre dans un modèle policier allemand plus vaste, qui se trouve du même coup « légalisé » à l'échelon européen. Ce qui constitue le cœur de ce concept, c'est d'abord la redéfinition des menaces, dangers et risques susceptibles d'affecter l'Allemagne. Désormais, est considéré comme menaçant tout ce qui fait peur au citoyen allemand, ce qui peut menacer son intégrité physique ou faire obstacle à son « *épanouissement économique et social* » ⁸. Deux zones d'application privilégiées de ces peurs peu-

6. BNP : *Bundespolizei* depuis 2006, anciennement BGS : *Bundsgrenzschutz*, successivement réorganisé en 1992, 1994 et en 1998. Ces réorganisations successives ont toutes eu pour objet d'adapter la structure policière à la nouvelle donne en matière de sécurité intérieure « élargie » : redéfinition des missions, de la chaîne hiérarchique, redéploiement des forces, réorganisation interne, grossissement des effectifs, nouveaux matériels.

7. Voir : „Programm Innere Sicherheit“, Fortschreibung 1994 durch die Innenminister/-Senatoren der Länder und den Bundesminister des Innern, 1994, „(Parteien) Politik innere Sicherheit“, Bürgerrechte & Polizei, CILIP 48/NR 2, 1994, programme auquel fera suite le programme de lutte contre la criminalité organisée : „Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“ en 1996 et la loi sur la sécurité intérieure de 1997 : „Bundesratsentschließung zur Inneren Sicherheit“ du 26 novembre 1997.

8. Voir le discours de Manfred Kanther, ministre de l'Intérieur allemand, à Hambourg le 1^{er} sep-

vent être considérées : les nouveaux *Länder* et les zones de concentration urbaine. En conséquence, il impose un niveau de coordination très étroit entre polices fédérales, polices régionales, et polices étrangères ⁹, en particulier à la frontière extérieure.

Au total, les accords de Schengen et les dispositions de contrôle policier qui les accompagnent servent de cadre à la définition du concept de sécurité intérieure allemand et aux pratiques des différentes polices.

Schengen a d'abord confirmé que la perception des menaces avait changé de nature, que les mouvements de tous genres induits par l'ouverture des frontières étaient à la source des peurs ressenties par l'individu et la communauté dans laquelle il s'inscrit. L'imprévisibilité de ces mouvements « perpétrés » par des groupes qui dérangent – émigrants, demandeurs d'asile, clandestins, trafiquants, entrepreneurs – fait croître l'irrationalité des peurs individuelles et collectives. Ce sont celles-ci qui affectent le bon fonctionnement de la société allemande, et d'abord l'intégration des populations des nouveaux *Länder*. Ce sont donc ces peurs qui doivent être supprimées, restreintes ou dédramatisées : à cet égard, être pays de frontière extérieure, maritime et terrestre Schengen oblige à une autre conception de la sécurité intérieure. Schengen est venu conforter le concept allemand préexistant de sécurité intérieure, concept qui reposait sur une forte centralisation informatique du renseignement policier et sur l'autonomie des niveaux opérationnels régionaux, que la lutte antiterroriste menée durant les années 1970 avait une première fois consacrée.

De ce fait, Schengen validait du même coup et implicitement le concept de sécurité intérieure allemand qui, historiquement, a toujours essayé d'associer pratiques policières et constitutionnalité. Les accords de Schengen ont eu pour paradoxe de favoriser l'émergence d'une police qui se veut consensuelle et de légaliser à l'échelon européen le modèle de police allemande qui a réussi à devenir, *de facto*, le modèle pour l'Europe à la suite du désintérêt des Français pour Europol ¹⁰.

La tentative allemande, discrète mais pour le moins efficace, d'exporter son modèle policier procède alors de deux ordres : l'un inhérent au concept de

tembre 1997 : „Innere Sicherheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe Zukunfts Forum”, le discours du ministre de l'intérieur Otto Schily le 17 novembre 1997 à Wiesbaden : „An der Schwelle des 21. Jahrhunderts. Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen”. On lira également l'étude BKA 1996 : „Wie sicher fühlen sich die Deutschen, Uwe Dörmann”, BKA Forschungsreihe, ainsi que les lois antiterroristes de 2002 : *Sicherheitspaket 1 et 2*.

9. Voir „Die Deutsche Polizei und Europa”, BKA Forschung, 1997, en particulier pp. 30-39, pp. 57-74 et, pour une analyse plus détaillée et critique par l'auteur de cette contribution, voir : Hanon J.-P., « Les coopérations policières aux frontières Schengen germano-tchèque et germano-polonaise », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°41, 3^e trimestre 2000.

10. Dont le premier directeur, M. Storbeck, fut également le directeur du BKA. Pour une critique toujours actuelle de la participation de la France à Europol voir le « Compte rendu analytique officiel de la séance parlementaire du 27 juin 2006 au Sénat : Office européen de police », consultable sur le site du Sénat français : www.senat.fr

sécurité intérieure tel qu'il est actuellement développé par l'Allemagne, l'autre qui procède de la vision beaucoup plus large et plus pragmatique qu'à l'Allemagne de ses rapports avec ses voisins européens et de l'influence qu'elle peut exercer sur eux par ce biais. Cette notion de police consensuelle, dirigée vers l'usager, fondée sur l'arbitrage, mais aussi la prévention active et la formation, va peu à peu s'exporter, d'abord vers les pays européens candidats à l'adhésion puis vers les territoires d'« engagements humanitaires ».

Sécurité intérieure élargie et coopération policière

La mise en œuvre des accords de Schengen par l'Allemagne au début des années 1990 et le référent qu'ils constituent pour l'action des polices régionales et fédérales sont venus renforcer l'idée sous-jacente que, désormais, la sécurité intérieure ne pouvait se définir en fonction du seul territoire allemand.

« Sous-jacente » parce qu'un certain nombre d'éléments conduisait déjà à cette hypothèse au travers des modes opératoires des policiers et des militaires allemands. Ces éléments sont les suivants :

- transnationalité des menaces, coopération des polices nationales et étrangères ;
- système de renseignement évolué, cultures policières de réseau et en réseaux, mise en place de systèmes de surveillance évolués ;
- internationalisation, technicité et efficacité constatée de la criminalité organisée ;
- impact social et financier, médiatisation et propagation de la souffrance.

Ils avaient, depuis 1994, fait l'objet de nombreuses études commanditées par les différentes polices ¹¹ et de déclarations ministérielles. Comme précédemment mentionné, ils ont obligé les responsables allemands à réévaluer les termes de menaces, dangers, risques et donc à reconsidérer l'échelle des peurs éprouvées

11 . Voir à ce sujet : Wittkämper G.W., Krevert P., Kohl A., „Europa und die Innere Sicherheit“, BKA Forschungsreihe, 1996 ; „Program Innere Sicherheit“, Fortschreibung 1994 durch die Innenminister/-Senatoren der Länder und den Bundesminister des Innern, 1994 ; „(Parteien) Politik innere Sicherheit“, Bürgerrechte & Polizei, CILIP 48/NR 2, 1994 ; „Innere Sicherheit in der EU (Dokumente)“, Bürgerrechte & Polizei, CILIP 53/NR 1, 1996 ; „Organisierte Kriminalität“, BKA-Arbeitstagung 1996/BKA CILIP 53/NR 1, 1997 ; Risch H., „Die deutsche Polizei und Europa“, BKA Forschungsreihe, 1997 ; Busch H., „Grenzenlose Polizei ? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa“, Münster, Westfälisches Dampfboot, 1995 ; *Rede von Bundesinnenminister, M. Kanther auf dem Zukunftsforum „Innere Sicherheit der CDU in Hamburg“ zum Thema : „Innere Sicherheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe“*, septembre 1997 ; *Ständige Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder : „Partnerschaft für mehr Sicherheit in unseren Städten und Gemeinden“*, Pressestelle des IMK-Vorsitzenden Ministerium des Innern Rheinland-Pfalz, février 1998 ; „Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 1997“, *Bulletin Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, mai 1998.

individuellement, communautairement ou collectivement par le citoyen allemand. Ces peurs réelles ou fictives, de toute façon ressenties, sont pour les dirigeants allemands celles qui détruisent le lien social, l'aptitude à vivre ensemble selon un *welfare* allemand à préserver et dont il faut encore démontrer le bien-fondé à toute une nouvelle partie de la population allemande. Ainsi, le document officiel de la nouvelle *Bundespolizei* reprend une antienne constamment énoncée :

« La protection de l'ordre au fondement des valeurs libérales démocratiques de [notre] Etat et des droits fondamentaux garantis par la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne se situent au cœur des missions de [la BNP] telles qu'elles sont stipulées par la loi ¹² ».

Elles apparaissent dès lors comme *la* menace, et les facteurs qui les induisent ne peuvent plus être restreints au seul territoire national.

Au milieu des années 1990, cette première approche des pratiques et dispositifs policiers en Allemagne ouvre sur cette vision nouvelle de la sécurité intérieure allemande que l'on pourrait qualifier de « sécurité intérieure élargie à crédibilité étendue ». Ce concept, qui prend consistance au début des années 2000, repose sur les principes que l'on peut énoncer comme suit.

Il est désormais tridimensionnel pour ce qui concerne sa zone d'application et unique dans son dessein. C'est désormais la même menace ou la même catégorie de menaces qui est traitée, à la fois au sein du territoire allemand, pour le compte d'un Etat Schengen par le jeu de la frontière intérieure et à l'extérieur de la zone Schengen. Cet « extérieur » doit être différencié selon qu'il englobe les Etats jouxtant la frontière extérieure Schengen ou ceux considérés comme zone d'origine ou de transit de la filière criminelle à démanteler. L'Etat et ses frontières apparaissent alors, pour l'Allemagne, de plus en plus sous-dimensionnés par rapport aux organisations criminelles cibles.

Le concept doit être acceptable et accepté en tant que projet démocratique. Il doit l'être en premier lieu pour les citoyens allemands dont la participation est par ailleurs fortement sollicitée : les conditions de la sécurité doivent être l'œuvre de toute la société. Cependant, ces normes remplissent, au-delà de leur aspect national, deux fonctions qui concourent à l'extension de ce concept de sécurité intérieure.

D'une part, ce souci essentiel du politique et du législateur allemand d'accorder pratiques policières et protection du citoyen, sécurité et exercice de la

12. „Im Mittelpunkt dieser gesetzlichen Aufgabenstellung steht der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Staates sowie die Gewährleistung der im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verbürgten Grundrechte“, „Die Bundespolizei“, document de présentation, introduction, p. 3. Notre traduction.

démocratie, permet également de fixer la norme démocratique de la coopération policière avec les pays non (ou non encore) Schengen. Plus ces pays jouxtent la frontière extérieure, plus s'accroît la coopération policière, plus la crédibilité ou le degré d'acceptation démocratique des pratiques policières communes doit être élevé.

A ce sujet, il faut insister sur le niveau local d'élaboration de ces *modii vivendi* de la coopération policière. C'est en effet au niveau du Land, parfois d'une inspection du BGS d'alors et de toutes les façons à la frontière, que se conçoivent de manières empirique et informelle les règles qui déterminent à la fois l'efficacité des actions policières communes et leur compatibilité démocratique. Ces règles, qui font alors l'objet de protocoles d'accords locaux, forment le substrat d'accords plus larges signés au niveau régional ou local. Elles sont ensuite reprises au niveau fédéral pour être intégrées dans une politique étrangère d'Etat. Dans ce registre, la coopération policière mise en place avec la Pologne et la République tchèque a constitué un cas exemplaire ¹³.

D'autre part, ces normes ou dispositions législatives destinées à concilier protection du citoyen et de ses droits inaliénables et pratiques policières voudraient constituer un cadre de référence incontournable pour les autres pays, qu'ils appartiennent ou non à la zone Schengen.

Une sécurité intérieure érigée en modèle d'influence

Il a été énoncé que le concept de sécurité intérieure élargie allemand était tridimensionnel. Dans la même logique, on peut avancer que ce concept est à la base d'un modèle d'influence élargi. Ce modèle d'influence s'est constamment développé jusqu'à nos jours au détriment, ou en lieu et place, d'un modèle militaire de l'intervention militaire de type humanitaire ¹⁴.

Contrairement au modèle français, le concept allemand ne joue pas fondamentalement sur des valeurs particulières à défendre, mais plutôt sur l'idée qu'il existe un *welfare* allemand unique, transférable, à protéger et à défendre, *welfare* qui tire lui-même sa propre substance de la construction européenne ¹⁵.

13 . Voir la note 9.

14 . A la différence de la France. Il faudra attendre la création d'une force de gendarmerie européenne, sur proposition française, pour que la France prenne conscience de l'inadaptation de sa politique de sécurité à la nouvelle donne sécuritaire. Encore faut-il noter que la projection de cette force à statut militaire s'effectue dans le cadre de la politique de défense de l'UE.

15 . Voir : Dietrich U., „Ein Land, das seine Ressourcen in geringem Masse auf Konflikte mit seinen Nachbarn ausrichten muss, kann umso stärker in seine eigene ökonomische und politische Stabilität und Prosperität investieren“, in Wessels W., Dietrich U. (dirs.), *Die Neue Europäische Union : im vitalen Interesse Deutschland*, janvier 2006, p. 120.

Il essaye plutôt de lier au niveau législatif et dans la pratique, sécurité et exercice de la démocratie. Il propage de manière implicite ce message selon lequel il existe une éthique de la sécurité qui lie tous les segments de la société et pas seulement les mondes policiers ; et que cette éthique sera de plus en plus imposée sous la contrainte des normes, législations et instruments européens en matière de protection des droits humains et fondamentaux. Pour cela, il « localise l'éthique ». C'est bien le local, et en particulier le local urbain puis frontalier, qui doit faire jurisprudence au niveau fédéral, ce qui ne veut pas dire pour autant que ces différents segments et niveaux ont la même éthique de la sécurité. Enfin, il fait également de l'efficacité un facteur de crédibilité : efficacité caractérisée en premier lieu par l'expérience acquise dans la gestion de l'information policière. Le paradoxe n'est cependant pas mince, c'est bien cette contrainte éthique forte qu'il faut également prendre en compte pour comprendre le travail législatif de sape visant le durcissement futur des législations en matière d'immigration et de lutte antiterroriste, l'assouplissement des règles pour l'échange des données et l'importance des interventions extérieures pour le renseignement policier.

Cependant, dans le cas de l'Allemagne, il s'agissait alors moins de crédibiliser la qualité du système coercitif mis en place que de son aptitude à défendre un mode de vie sociétal dont les polices font partie intégrante.

Le concept concerne en premier lieu les pays de frontière extérieure. Les accords locaux bilatéraux de coopération, la formation, l'équipement et l'initiation à la norme juridique allemande en sont les fondements. Equiper et former les polices tchèques et polonaises, c'était déjà faire percevoir qu'il existait un mode de vie sociétal privilégié, référence en Europe, et que ce mode de vie pouvait constituer un objectif qu'il convenait d'ores et déjà de sauvegarder. C'était également s'assurer que les dispositions de l'accord Schengen seraient appliquées dans le sens où l'Allemagne le souhaitait, lorsque ces pays feraient à leur tour leur entrée dans la zone Schengen. La coopération policière allemande avec les pays des Balkans – Bosnie, Croatie et Kosovo au premier chef, mais aussi la Roumanie, l'Ukraine, la Georgie – s'inscrit dès cette époque dans les limbes de ce concept.

Immigration, antiterrorisme et interventions humanitaires : le nouveau déploiement des polices allemandes

Contrairement à ce qui a été souvent prétendu, les événements du 11 septembre ¹⁶ ne sont pas venus bouleverser les tendances de fonds caractéristiques de l'organisation policière allemande que sont, d'une part, le primat apporté à la

16. On pourra lire à ce sujet avec curiosité l'ensemble des discours prononcés par Otto Schily, en tant que ministre de l'Intérieur, de 2001 à 2004, sur la question des mesures à prendre contre le terrorisme et la remarquable continuité qu'il établit entre travail de police, globalisation et lutte antiterroriste. Voir : „Nach dem 11. September 2001 : Maßnahmen gegen den Terror“, Bundesministerium des Innern, mai 2004.

centralisation du renseignement policier et à la coopération policière internationale destinée à lutter contre l'immigration illégale et son double, la criminalité organisée ; et, d'autre part, l'intime conviction que l'exportation des valeurs démocratiques de l'UE, c'est-à-dire aussi celles de l'Allemagne, se fait prioritairement par le déploiement du savoir-faire policier allemand à l'extérieur des frontières nationales. Au couple immigration illégale/criminalité organisée va s'ajouter la lutte antiterroriste : la nouvelle menace ne fait alors que se greffer sur une organisation mise en place et rôdée depuis plus de dix ans.

Cependant, les événements du 11 septembre sont venus affirmer que le temps était révolu où la police allemande était confrontée à une menace concrète, visible et donc susceptible de stratégies claires. Ce changement de nature dans l'appréciation de la menace va avoir quelques conséquences majeures.

Désormais, c'est l'idée de l'imprévisibilité de l'acte terroriste qui prévaut pour les dirigeants allemands et qui va orienter la politique de sécurité allemande vers l'anticipation et la prévention de l'acte terroriste. Ce changement de nature de la menace marque alors un changement de paradigme de la sécurité intérieure et de l'organisation des polices ¹⁷, en ce qu'il va élargir les compétences des agences de police et surtout renforcer la coopération nationale entre polices fédérales et polices régionales, et entre polices allemandes et polices européennes. Jusqu'alors les polices allemandes n'avaient de compétences dites « répressives » qu'en cas de soupçon avéré et concret. Elles n'avaient pas le droit d'intervenir ou de mener une enquête à l'encontre d'un individu tant que ses agissements ne risquaient pas de se traduire en actes criminels. Le principe de « conviction », tel qu'il est posé par la loi sur la lutte contre le terrorisme international du 9 janvier 2002 ¹⁸ et par les « *Sicherheitspaket* 1 et 2 », autorise l'action des polices allemandes dès lors qu'elles sont persuadées que les « convictions radicales » d'une personne risquent de se traduire en actes criminels. C'est donc tout l'ancien équilibre qui se trouve bouleversé, car le principe de proportionnalité qui faisait préférer les mesures les moins attentatoires ¹⁹ ne peut plus être appliqué à ceux qui ne veulent épargner ni eux-mêmes ni les autres. Or, il est pour ainsi dire impossible de définir le niveau des mesures appropriées car le rapport entre ces mesures et les objectifs à atteindre ne peut être défini en raison de l'imprécision qui règne sur les modalités d'exécution de la menace.

17. On pourra consulter à ce sujet : *Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus* du 9 janvier 2002, publié à la Bundesgesetzblatt 2002, Teil I, Nr. 3, Seite 361 ; Bundesministerium des Innern, *Der 11. September 2001 und seine Folgen*, Dokumentation aus dem Bundesministerium des Innern. März 2002 ; *Terrorismusbekämpfung : Zweites Anti-Terror-Paket*, http://bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_59475_434.htm

18. *Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus* du 9 janvier 2002, publié à la Bundesgesetzblatt 2002, Teil I, Nr. 3, Seite 361.

19. *Verhältnismässigkeit des „schonendsten Mittels“.*

Cette nouvelle appréciation de la menace et le bouleversement de l'équilibre ancien qu'elle implique conduit alors vers une autre définition générale des compétences des agences de police et de renseignement – et donc des droits des citoyens. Cette dernière va s'exercer dans quatre grands domaines :

- celui d'une plus grande centralisation du renseignement au niveau fédéral allant de pair avec l'utilisation renforcée des technologies d'identification, de localisation et de traçage ;
- celui d'un aménagement des relations entre agences de police et services de renseignement ;
- celui d'une intensification de la coopération internationale entre agences de police allemandes et étrangères ;
- enfin, celui d'un début de coopération entre forces de police, services de renseignement et forces armées ²⁰, pour laquelle les territoires d'intervention extérieure seront un chantier de choix.

En matière de centralisation, en 2003 un nouveau système de centralisation de l'information policière est mis en place au niveau fédéral : INPOL NEU ²¹, alimenté par les salles de situation et de centralisation de l'information des dix-sept *Länder* ; puis une cellule de coordination de l'immigration illégale à Wiesbaden en 2005 qui réunit des fonctionnaires de la BNP, des régions et des douanes, cellule qui s'accompagne de la création d'équipes d'enquêtes conjointes composées de policiers de la BNP et des polices régionales pour lutter contre la criminalité. Enfin, et toujours en 2005, un centre de coordination pour la lutte antiterroriste est institué à Berlin, sous la direction du BKA et travaillant en étroite collaboration avec le département antiterroriste d'EUROPOL.

Les lois antiterroristes de 2001 marquent, de fait, le début d'une nouvelle organisation visant à centraliser l'information policière en matière de lutte antiterroriste, de crime organisé et d'immigration illégale. Surtout, elles jettent les fondements de la nouvelle architecture de coopération et de renseignement entre policiers, services secrets et militaires.

En matière de coopération européenne, les dirigeants allemands estiment que le SIS 2 n'a peut-être pas été suffisamment loin en matière de détection de faux documents et que son lien avec Eurojust n'est pas clair. Plus qu'un problème technique, cette insuffisance est d'abord, selon eux, le fait de l'absence d'une décision politique commune, ce qui n'interdit pas de réfléchir aux systèmes de communication et d'échanges de données qui pourraient être proposés au niveau européen. L'Allemagne entend bien se placer sur ce terrain et être l'acteur

20 . Objet de la partie suivante.

21 . Pour un commentaire critique d'INPOL NEU, on se référera à l'article : Busch H., „Inpol neu Informatisierung des polizeilichen Alltags”, Bürgerrechte § Polizei/CILIP, mars 2003.

influent des nouvelles architectures européennes, telles que l'agence de protection des frontières FRONTEX²² et celle initiée par le traité de Prüm, qui se sont fixées comme objectif une meilleure centralisation du renseignement policier en matière d'immigration illégale, de crime organisé et de lutte antiterroriste.

Parallèlement, on assiste à un élargissement des compétences des services de renseignement et plus particulièrement du « *Bundesamt für Verfassungsschutz* »²³ qui reçoit pour mission de « *rassembler et exploiter les informations concernant tout effort de nuire à l'entente des peuples* » ; « *entente des peuples* » et « *nuire* » devenant ainsi des vocables éminemment ambigus du point de vue des droits fondamentaux. Cet élargissement des compétences en matière de renseignement policier est affecté de nouvelles priorités qui concernent la surveillance des transactions financières, la circulation d'individus jugés dangereux, le contrôle de sécurité des personnes travaillant dans des organismes ou établissements sensibles publics et privés.

Sur proposition de l'ancien chef du *Verfassungsschutz*, Eckart Werthebach (CDU), il est constitué avec le BKA une base de données commune sur le terrorisme islamiste qui figure comme le premier instrument destiné à lever la séparation entre polices fédérales et services secrets²⁴. Le « *Bundesnachrichten Dienst* »²⁵ voit lui aussi ses missions réactualisées sous l'égide de la globalisation des questions de sécurité. C'est en effet en vertu de cette dernière que le pouvoir politique préconise de ne plus séparer les aspects intérieurs et extérieurs de la sécurité et, par conséquent, d'autoriser les échanges de données entre services spécialisés, polices et militaires²⁶.

Cette coopération atteint son apogée, momentanée, le 30 mars 2006, lorsque l'Allemagne se dote d'un fichier antiterroriste qui regroupe les bases de données – jusque là encore partiellement cloisonnées – des services de police et de renseignement. L'ensemble de ces mesures de réorganisation interne a permis une relance spectaculaire de la coopération avec les pays européens et, dans le même temps, une nouvelle projection des forces de police allemande dans les territoires d'intervention humanitaire. Il n'est pas possible, dans une contribution aussi courte, de détailler la totalité des liens de coopération qui ont été forgés, mais il reste intéressant d'en citer les principaux.

C'est ainsi que le communiqué de presse publié par le ministère de l'Intérieur le 30 mai 2004 annonce, dans le cadre d'une coopération renforcée avec la

22. Voir BMI Pressemitteilung: Schily, „Guter Start auf dem Weg zur Europäischen Grenzpolizei“, 30 novembre 2002, consultable sur : <http://www.bmi.bund.de>

23. Ou « Office fédéral pour la protection de la Constitution », équivalent de la DST française.

24. Voir „Super-Executive : Sollen Polizei und Geheimdienste verzahnt werden ?“ disponible sur : http://www.bmi.de/frame/sonstige/Schwerpunkte/Innere_Sicherheit/ix3759_18079.tscript=1

25. Ou « Service de renseignement extérieur fédéral », équivalent de la DGSE française.

26. Voir „Super-Executive : Sollen Polizei und Geheimdienste verzahnt werden ?“, *op. cit.*

Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche, le recours à l'analyse ADN, la biométrie et le *profiling* comme instruments effectifs de l'identification des personnes dans le cadre de la lutte antiterroriste et contre l'immigration illégale²⁷.

Le projet pilote « *Automatisierte Biometriegestützte Grenzkontrolle* » (ABG) a également été mis en place en 2004, destiné à tester le contrôle biométrique des passagers à l'aéroport de Francfort, et le passeport biométrique a été institutionnalisé à l'échelon national²⁸.

Cette même coopération renforcée fait désormais l'objet d'accords bilatéraux entre l'Allemagne et la Turquie – surveillance du transit par la route des Balkans vers l'Europe, mais aussi avec la République tchèque, la Slovaquie, la Bulgarie, la Hongrie et les États baltes²⁹.

Dans le même esprit, l'Allemagne entend encourager la mise en place d'une agence européenne de garde-frontières de façon à « *favoriser une circulation la plus aisée possible de l'information ayant trait au contrôle des frontières de l'UE* ³⁰ » : initiative qui prend la forme d'une coopération renforcée entre l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche³¹ en 2002 pour donner ensuite naissance à l'agence de gestion des frontières Frontex. En 2007, Berlin et Madrid³² finalisent un accord de coopération par la constitution d'un groupe d'experts, destiné à « *réussir l'intégration des migrants [car celle-ci] est d'une importance capitale pour l'avenir de l'Europe* ³³ ».

On comprend alors mieux l'impatience que démontre le gouvernement allemand, au moment où il assure la présidence de l'Union européenne, à transposer le traité de Prüm dans le cadre législatif européen et à renforcer l'agence européenne de gestion des frontières Frontex. Il faut ici rappeler que

27. BMI Pressemitteilung über die Vertiefung der polizeilichen Zusammenarbeit, 30 mai 2004 disponible sur : <http://www.bmi.bund.de>. On lira par ailleurs avec intérêt le discours prononcé par Otto Schilly sur ce sujet : „Erfolgreiche terrorismus bekämpfung erfordert zuverlässige Methoden der Identitätsfeststellung“, disponible sur : http://www.bmi.bund.de/nn_122054/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2004/09/sc

28. Voir le communiqué de presse ministériel : „Schilly : Hohes Interesse an biometrischer Grenzkontrolle auf dem Frankfurter flughafen“, disponible sur : <http://www.bmi.bund.de>, 27 janvier 2005.

29. Voir le communiqué de presse ministériel : „Deutschland und Türkei stärken Zusammenarbeit beim Kampf gegen Kriminalität und Terrorismus“, disponible sur : <http://www.bmi.bund.de>, 16 mai 2004.

30. Voir le communiqué de presse ministériel : „Schilly: Guter Start auf dem Weg zur Europäischen Grenzpolizei“, disponible sur : <http://www.bmi.bund.de>, 30 février 2002.

31. Voir la note 6.

32. Voir „Deutschland und Spanien beginnen gemeinsame Integrationsinitiative“, consultable sur : <http://bundesregierung.de/Kontent/DE/Artikel/2007/02/2007-02-28-deutschland>

33. Déclaration de Maria Böhmer, ministre allemande déléguée à la Migration, aux Réfugiés et à l'Intégration, consultable sur : www.bundesregierung.de/nn_1272/Content/DE/Artikel/2007/02/2007-02-28-deutschland-und-spanien-beginnen-gemeinsame-integrationsinitiative.html

le traité de Prüm a notamment pour ambition d'assurer un niveau aussi élevé que possible de coopération entre sept Etats,

« par le biais d'un meilleur échange d'informations, notamment dans les domaines liés à la lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale, et de permettre à tous les autres Etats membres de l'Union européenne de participer à cette coopération ³⁴ ».

S'agissant de Frontex, le ministre de l'Intérieur Schäuble demandait le 15 février 2007 à Bruxelles un règlement instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide mises à disposition de tout Etat-membre qui, à ces frontières, est particulièrement exposé à la migration illégale. Ce nouveau règlement prévoit également que, dans le cadre de la coopération européenne et pour la première fois, des agents invités, intégrés dans une équipe et placés sous la direction de l'Etat-membre dans lequel l'intervention a lieu, se verront attribuer des compétences d'exécution. Or, jusqu'à présent, seule la police fédérale allemande disposait en Europe de réglementations similaires permettant d'attribuer des compétences d'exécution à des agents invités ³⁵.

Enfin, cette intensification de la coopération policière au niveau européen va de pair avec un engagement très large des polices allemandes sur les territoires d'engagement humanitaire ³⁶. Reprenant la devise énoncée par l'état-major allemand en 1999 ³⁷, « *exporter de la stabilité pour ne pas importer de l'instabilité* », les polices allemandes se sont déployées dans l'ensemble des Balkans, en Palestine, au Soudan, au Libéria, en Géorgie, au Rwanda, en Afghanistan, en Irak, au Congo, en Palestine, en Indonésie où elles assurent des missions aussi diverses que celles de commandement, de maintien de l'ordre, de renseignement et surtout de formation. Les polices allemandes ont en particulier assuré le commandement de la mission de police de l'ONU au Kosovo et prennent une part toujours accrue dans la formation des policiers afghans ³⁸. Par ailleurs, elles reçoivent régulièrement dans leurs centres d'entraînement (Lübeck, Brühl et Wertheim) des stagiaires étrangers ³⁹. Ces missions se trouvent également partagées entre celles accom-

34. Voir la partie introductive du traité de Prüm.

35. Voir le résumé de la déclaration du ministre de l'Intérieur allemand consultable sur : http://www.eu2007.de/fr/News/Press_Releases/February/0215BMIFrontex.html

36. Depuis 1990, environ 1 600 fonctionnaires de la *Bundespolizei* ont pris part à des missions de police internationales en territoire étranger sur un total de 4 500 policiers allemands.

37. Colloque sur les nouvelles missions de la *Bundeswehr*, organisé à Siegburg les 14 et 20 mars 1999 par le *Studienzentrum Weikersheim e.V.* auquel nous avons participé.

38. Depuis 2002, le gouvernement allemand a dépensé plus de 93 millions de dollars pour aider les forces de police afghanes. Plus de 60 000 officiers de police ont déjà reçu une formation grâce aux dons de l'Allemagne et d'autres partenaires. Voir « L'ONUDC salue l'Allemagne qui a fait un nouveau don pour la reconstruction de la police afghane », consultable sur <http://www.un.org/apps/newsFr/printnewsF.asp?nid=13501>

39. Par exemple Lübeck pour la police fédérale, Brühl pour la police de la région Rheinland-Pfalz et Wertheim pour le Baden-Württemberg.

plies sous l'égide de l'OSCE et de l'ex-UEO – toutes terminées –, de l'UE – toutes actives – et des Nations unies – encore actives pour cinq d'entre elles ⁴⁰.

De manière assez intéressante, lorsque le gouvernement français a décidé, en 2004, de créer avec ses partenaires une Force de gendarmerie européenne, le ministre de la Défense allemand, M. Peter Struck, déclarait que l'Allemagne ne participerait pas à ce projet compte tenu de la séparation nette, « *eine klare Trennung* », qui existe entre forces de police et militaires selon la Constitution allemande ⁴¹. Dans le même temps, des responsables de la BNP, ex-BGS, confortaient cette affirmation en déclarant que les militaires allemands n'avaient ni la formation ni la pratique pour traiter les nouvelles menaces qui sont le lot de toute intervention humanitaire : crime organisé, lutte contre l'immigration illégale, poursuite des criminels de guerre, rétablissement de l'Etat de droit ⁴². Ainsi se trouvait réaffirmée la nette séparation entre policiers et militaires allemands, pour le meilleur avantage des premiers.

Tirer une première conclusion de la mise en œuvre du modèle policier allemand suppose que l'on revienne sur les enjeux européens, produits de la difficile articulation entre feus les 2^e et 3^e piliers, et d'une vision duale de la sécurité qui s'est faite au détriment d'une approche globale. Cette approche duale de la sécurité est actuellement remise en question par la globalisation des menaces qui tend à effacer la frontière entre l'interne et l'externe, par l'élargissement de l'UE qui possède désormais des frontières communes avec des zones charnières instables dont certaines ont vocation à être intégrées comme les Balkans, la Moldavie et la Turquie ; par les questions d'immigration enfin, et leur trilogie associée : crime organisé, délinquance et terrorisme. C'est bien dans ce cadre qu'il faut dorénavant comprendre la totalité des opérations, civiles et militaires, de gestion et de résolution des crises.

Il convient encore d'insister sur la double nature de ces opérations. Elles sont, selon nous, non seulement destinées à contribuer à la stabilisation de régions en crise, mais aussi à la réalisation de tâches relevant de la lutte contre

40. Au 6 mai 2007, l'état en matière de contributions des polices allemandes pour la résolution de situations de crise était le suivant : UE : Mostar et l'Albanie (terminées) ; OSCE : Croatie et Kosovo (terminées) ; UE : Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Palestine, Soudan-Darfour, Congo, Indonésie (actives) ; ONU : Libéria, Soudan, Kosovo, Géorgie, Afghanistan (actives), Bosnie-Herzégovine, Rwanda (terminées). L'actualisation de ces missions est disponible sur le site du ministère de l'Intérieur allemand : www.bmi.bund.de

41. Voir : „EU schafft paramilitärische Polizeitruppe”, *Frankfurter Allgemeine*, 18 septembre 2004, Nr 218/38 D.

42. Interview réalisée par l'auteur le 17 juin 2005 à l'antenne BGS de Berlin. On consultera également avec grand intérêt le document rédigé par A. Flocken pour le forum „Streitkräfte und Strategien” intitulé *Entlastung für die Bundeswehr ? Die geplante BGS-Truppe für den Auslandseinsatz*, 2 juillet 2005, consultable sur www.ndrinfo.de et l'article „Friedenskonsolidierung mit polizeilichen Mitteln”, *Reader Sicherheitspolitik*, août 2005, consultable sur www.reader-sipo.de. On lira aussi la communication du député allemand, Rainer Arnold : „Die Bundeswehr darf nicht Ersatz Polizei und Lückenbüsser werden”, consultable sur <http://www.rainer-arnold.de/html/sicherheit.htm>, 5 juin 2007.

le crime organisé, l'immigration illégale, le trafic d'êtres humains, le trafic de drogue, le terrorisme, etc. Une question s'impose alors : en quoi des missions de police et de gestion de crise menées dans le cadre des politiques externes peuvent-elles contribuer à la mise en œuvre des objectifs de stabilisation et de consolidation de la paix dans le voisinage européen ? Si ces opérations se fondent sur le principe d'un rétablissement de la loi et de l'ordre public comme préalable à la stabilisation post-conflit, elles établissent alors un lien conceptuel entre la sécurité intérieure des pays ciblés et la sécurité tant extérieure qu'intérieure de l'Union européenne. D'où une interrogation : ces missions permettent-elles d'établir un équilibre entre, d'une part, les intérêts de l'UE en termes de sécurité et de maîtrise des flux et, d'autre part les impératifs de la stabilisation post-conflit dans les pays de crise ?

La réponse de l'Allemagne à cette double interrogation est d'abord celle d'une prise en compte de sa situation historique, politique et sociale particulière en Europe, prise en compte qui consiste à faire le choix délibéré de l'instrument policier qui lui permet de démarquer au niveau européen sa propre organisation policière et de poursuivre le triple objectif qu'elle s'est assignée : valider au niveau national une structure en prise avec les défis que l'UE doit relever, en faire un mode d'organisation sinon de référence, du moins incontournable, dans le cadre des développements annoncés de la politique de sécurité de l'UE et résoudre la question ambiguë de ses engagements militaires à l'extérieur. Dérivent de ce parti pris, ou de cette vision, « l'obscur clarté » de sa politique de défense, le sous-emploi délibéré de son outil militaire et le choix explicite de l'OTAN, et non de l'UE, pour assurer sa sécurité.

Les nouvelles missions de la *Bundeswehr* : ambiguïté et faux débat

Pour des raisons en premier lieu historiques – en particulier le rôle assigné aux forces militaires allemandes et la séparation très nette entre tâches de polices et tâches militaires fixées par la loi fondamentale – l'Allemagne a choisi de « sous-employer » ses forces armées réorganisées et cette tentative, en dépit des apparences, va croissante depuis le début des années 1990. Les débats sur les fondements législatifs des engagements militaires allemands à l'intérieur et à l'étranger, la pratique de ces engagements et la lecture critique du nouveau *Livre blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr*⁴³ viennent souligner l'acuité de ce parti pris.

Fondements législatifs et premier renouveau doctrinal

La doctrine allemande de sécurité, l'organisation des agences de police et des forces armées reposent encore sur les deux principes constitutionnels sui-

43 . *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und de Zukunft der Bundeswehr*, disponible sur le site de la Bundeswehr : <http://bundeswehr.de>

vants : fédéralisme et stricte séparation des champs de sécurité intérieure et extérieure et des compétences entre agences, même si cette partition doit être désormais nuancée. La loi fondamentale, la loi sur la protection de la Constitution et les lois particulières précisant les attributions de chaque agence garantissaient cette claire distinction. Les premières brèches à cette séparation ne datent pas, comme on le croit souvent, d'un renouveau de la pensée doctrinale militaire allemande qui aurait surgit dès après le 11 septembre 2001.

En effet, si la loi fondamentale interdit de mêler les genres et s'il n'est pas encore concevable pour le moment que les forces armées fédérales reçoivent des missions de sécurité intérieure en Allemagne, il faut pourtant noter que cette proposition a été faite à deux reprises dès 1993 par M. Wolfgang Schäuble, ministre de l'Intérieur⁴⁴ et M. Rupert Scholz⁴⁵, ministre de la Défense en 1999, ce dernier préconisant d'utiliser la *Bundeswehr* sur le modèle de la Garde nationale américaine, c'est-à-dire alternativement en tant que policiers à l'intérieur et que militaires à l'extérieur. Ces initiatives, constamment rejetées, préfigurent cependant un débat plus large sur cette question qui sera amplifié lors de la publication du *Livre blanc* de 2006 et, plus généralement, sur la place de la *Bundeswehr* dans le concept de sécurité élargie.

Beaucoup plus intéressant encore est le lien implicite que le ministère de la Défense allemand s'est efforcé de forger à la fin des années 1990 et au début des années 2000 entre les actions ou opérations de sécurité intérieure et extérieure. C'est en réalité à cette époque que se construit l'implicite de la future réorganisation de la *Bundeswehr* : une nécessaire réorganisation des structures et modernisation des moyens destinés à traiter, au-delà de l'espace national et au service d'une communauté d'alliés et de partenaires un spectre plus large des menaces, sachant que partenariat et indivisibilité de l'espace euro-atlantique permettront d'abaisser le niveau de responsabilité nationale dans les actions militaires de résolution des crises. Cette dilution appropriée de la responsabilité a pour corollaire une euphémisation de l'engagement militaire « jamais frontal, toujours humain ». Ainsi faut-il prendre la modernisation de la *Bundeswehr* et sa difficile réorganisation également comme les instruments de bonne volonté donnés à ses partenaires, alors que le véritable effort vise la constitution d'un modèle policier de référence, plus facilement exportable et mieux en prise avec les intérêts allemands.

C'est ainsi que le 15 mars 1999, lors du colloque sur les nouvelles missions de la *Bundeswehr*, le ministère de la Défense présentait les principaux axes de la politique de sécurité allemande.

44. Fonctions qu'il occupe actuellement.

45. Voir „Kein Einsatz der Bundeswehr bei inneren Krisen: Rüge lehnt Vorschlag des Rechtsexperten Scholz ab”, *Berliner Zeitung*, 19 novembre 1997, p. 7.

Celui-ci a d'abord insisté sur le fait que la conception de la sécurité de l'Allemagne n'était plus nationale mais continentale, voire globale. Le périmètre de sécurité allemand était alors présenté comme dépassant largement les frontières de l'Allemagne et englobait alors les PECOS pour s'étendre jusqu'à la Méditerranée et la Baltique. Il soulignait ensuite le rôle majeur de l'Allemagne en tant que puissance centrale et facteur d'équilibre pour l'Europe centrale et orientale, d'où « *l'intégration progressive de ces pays dans l'Union européenne et dans l'OTAN* ». Déclarant : « *si nous n'exportons pas de la stabilité, nous importerons de l'instabilité* », il qualifiait l'armée de terre allemande d'« *armée d'intervention* » (« *eine Armée im Einsatz* »).

Les 14 et 16 mai 1998, l'état-major allemand avait déjà défini les nouveaux risques et dangers auxquels « *l'Etat moderne* » était confronté :

« si depuis 1945 la doctrine officielle allemande opère une distinction stricte entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, les réalités auxquelles celle-ci est régulièrement confrontée : flots de réfugiés, criminalité transfrontière, trafic de drogue, d'armes ou d'êtres humains infirment cette distinction classique ⁴⁶ ».

Ce lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure esquissé à l'état-major a, de fait, déjà été énoncé de manière beaucoup plus directe par le ministre de la Défense Scharping. Une première fois dans une interview à la Frankfurter Rundschau le 20 janvier 1999, il soulignait que les réfugiés bosniaques n'avaient pu rentrer chez eux que grâce à la présence militaire allemande en Bosnie. Il chiffrait d'ailleurs le nombre des réfugiés restant en Allemagne à 80 000 sur les 350 000 accueillis, et en même temps, le gain pour les finances allemandes : en renvoyant en Bosnie 270 000 réfugiés, l'Allemagne économisait 12 milliards de *Deutschmarks*. Nul doute qu'elle contribuait aussi de cette façon à accroître sa sécurité intérieure, selon le ministre. Ainsi se fait, sinon officiellement, au moins de façon allusive et indirecte, le lien entre l'intervention de la *Bundeswehr* en Bosnie, le maintien de la stabilité à la périphérie de l'Allemagne et la sécurité intérieure du pays. Une seconde fois, dans son discours à la *Führungsakademie* de la *Bundeswehr* à Hambourg le 8 septembre 1999 ⁴⁷ sur « *les grandes lignes de la politique de Sécurité allemande* » où il renouvelle radicalement, en fonction des « nouvelles menaces », les missions, l'organisation et l'équipement des armées allemandes, et d'abord de la *Bundeswehr*, déclarant à cette occasion :

« Nous avons appris la chose suivante : paix, sécurité et stabilité peuvent moins que jamais être définies comme exclusivement militaires. La notion élargie de sécurité qui doit servir de fondement

46. Voir : Oberstleutnant i.G. Dr. Vad E., „Neue operative Aufgabenfelder für Streitkräfte ?“, Vortrag während der „Gaminger Gespräche 98 v. 14“, 16 mai 1998, document non diffusé.

47. Voir : Material für die Presse, *Rede des Bundesministers der Verteidigung, Rudolf Scharping, an der Führungsakademie der Bundeswehr*, „Grundlinien deutscher Sicherheitspolitik“, 8 novembre 1999.

pour une politique moderne de sécurité nécessite une compréhension fonctionnelle et non simplement géographique de la sécurité ».

Cependant, le ministre prend bien soin d'inscrire cette réorientation de fond de la *Bundeswehr*, dans le cadre plus large de la coopération interalliée, et il poursuit :

« la coopération avec les alliés et des partenaires est devenue plus que jamais le principe directeur de la politique internationale de sécurité. Ceci est un commandement de solidarité avec nos partenaires et nos alliés, que nous devons transformer en fondement de notre politique de sécurité également pour nos propres intérêts ».

Et donc, le plus logiquement : « *multi-nationalité et intégration sont devenues des marques distinctives, tout particulièrement des forces armées allemandes* ».

Les réflexions menées par les gouvernements allemands successifs de 1998 à 2002 sur les nouvelles missions de la *Bundeswehr* conduisent en 2004 à la rédaction d'un document de synthèse : *La Conception de la Bundeswehr : principes généraux*⁴⁸ qui constitue « *la directive fondamentale concernant l'accomplissement de la mission de la Bundeswehr* » ainsi que l'évolution de cette dernière. Dans la page introductive de cette conception, Peter Struck, nouveau ministre de la Défense, réaffirme l'extension des tâches de la *Bundeswehr* qui « englobe désormais tous les types d'opérations envisageables, des patrouilles en mer autour de la corne de l'Afrique à la mission d'observation en Géorgie, en passant par des projets civilo-militaires ». Sans surprise également, il conforte l'importance de l'OTAN pour l'Allemagne : « *La transformation de l'OTAN exige une transformation de la Bundeswehr. L'une et l'autre doivent s'harmoniser quant à la planification et aux projets à mener* ». A aucun moment, dans cette page introductive, il ne mentionne la Politique européenne de sécurité et de défense. Certes, le ministre précise que l'Union européenne « *fournit le cadre pour la formulation et l'application de la politique de sécurité allemande dont la préoccupation essentielle est la création à long terme d'une Union européenne de sécurité et de défense*⁴⁹ ». Cependant, cette déclaration apparaît plutôt comme une précaution de principe tant est réaffirmé le partenariat transatlantique : « *le fondement essentiel de la politique de sécurité de l'Allemagne* » qui « *représente une communauté de valeurs et d'intérêts éprouvés qui s'est constituée dans la durée, a pris ses racines dans un fonds culturel commun et a mûri au contact de situations critiques*⁵⁰ ».

48. Voir la note 61.

49. Voir : Verteidigung Minister Jung E., „Wir müssen Verteidigung neu definieren“, *FAZ*, 2 juin 2006.

50. Pour une vue générale et exhaustive de la législation en matière d'intervention de la *Bundeswehr* sur le territoire national, on pourra consulter le document : Knelangen W., Irlenkaeuser J.C., „Die Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren“, *Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik*, n°12, mars 2004, consultable sur ISUK.org et „Hintergrundinformationen zum Einsatz der Bundeswehr im Inneren“, consultable sur : <http://www.Bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknot>

En 2006, le *Livre blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr* reprendra l'essentiel de cette réflexion amorcée depuis la fin des années 1990 et ouvrira à nouveau le débat d'un emploi des forces de la *Bundeswehr* à l'intérieur du pays dans le cadre de la lutte antiterroriste, autre nouvelle mission des forces armées allemandes qui nécessiterait un changement de la Constitution ⁵¹.

Cette discussion sur une éventuelle intervention des forces armées allemandes à l'intérieur du pays est importante ⁵² non seulement parce qu'elle exigerait un changement de la Constitution, mais bien parce que cet éventuel emploi « à l'intérieur » lie, cette fois-ci du point de vue de la défense, la question de l'interpénétration des politiques de sécurité intérieure et extérieure. Il touche en réalité à l'élargissement des missions des polices allemandes, en particulier à l'étranger, car là se situe réellement le débat : au carrefour des missions de police étendues aux militaires, de renseignement, de l'engagement humanitaire, de la prévention et de la résolution des crises. A la « *sécurité intérieure élargie* » font désormais écho les « *missions élargies* » de la *Bundeswehr*.

La lente mais inéluctable évolution des responsables allemands, et en particulier ceux de la défense, traduit bien cette nouvelle conscience et du même coup la globalisation des questions de sécurité en Allemagne. En 1997, Manfred Kanther décline toute participation de la *Bundeswehr* à des actions intérieures ⁵³. Rudolph Scharping fait de même en 1999 ⁵⁴. En 2001 cependant, les ministres Schily et Scharping décident que leurs deux ministères pourront coopérer en matière d'équipement et de modernisation de leur administration respective ⁵⁵ et en 2002, la CDU, dans son programme électoral pour les élections parlementaires de septembre 2002, se propose de créer les bases législatives pour élargir les compétences de la *Bundeswehr* à l'intérieur et en complément des polices ⁵⁶. De fait, la question fondamentale est de savoir si les forces armées allemandes pourraient non pas intervenir en cas d'événements graves ou de catastrophes humanitaires, en soutien des polices régionales et fédérales, mais bien à titre préventif et sur la foi d'une « conviction » étayée par les informations transmises par les services de renseignements. Dès lors, c'est dans ce cadre qu'il faut comprendre la double conversion des services de renseignements militaires ou « MAD ⁵⁷ » : l'autorisation qui leur est donnée en 2004 d'intervenir à l'extérieur des frontières allemandes ⁵⁸, puis en 2006, celle de

51 . Voir : „Ruhe Lehnt Inlandsaufgaben für Bundeswehr ab”, *Der Tagesspiegel*, 19 novembre 1999, p. 2.

52 . Voir : „Truppe nicht für Kampf gegen Kriminelle”, *Berliner Morgenpost*, 12 août 1999, p. 2.

53 . Voir „Moderne Verwaltung : Schily und Scharping vereinbaren, wegweisende Kooperationen bei Verwaltungsmodernisierung“, 30 mai 2001, consultable sur :

54 . http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_42717.htm

55 . Voir CDU, „Regierungsprogramm 2002-2006”.

56 . Voir CDU, „Regierungsprogramm 2002-2006”.

57 . MAD : *Militärischer Abschirmdienst*, équivalent de la Direction du renseignement militaire française.

58 . Voir : „Änderung des MAD-Gesetzes”, consultable sur :

pouvoir coopérer avec les autres services de renseignements allemands⁵⁹. Lien est fait une nouvelle fois entre interventions extérieures et sécurité intérieure.

Réalité des engagements à l'extérieur de la Bundeswehr

Évaluer la réalité des engagements à l'extérieur de la *Bundeswehr*, c'est entrer dans un univers problématique et ce, bien avant la décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe du 12 juillet 1994. Auparavant, la *Bundeswehr*, force armée à vocation défensive intégrée dans l'OTAN, n'avait jamais eu pour mission d'intervenir dans des conflits extérieurs aux frontières de l'OTAN. La décision rendue en 1994 met fin à une série d'interrogations qui portaient sur l'interprétation de l'article 87a⁶⁰ de la Loi fondamentale en déclarant constitutionnelle la participation de la République fédérale et de ses forces armées, aux interventions dans le cadre d'intervention de l'OTAN et de l'UEO, en application de décision du Conseil de Sécurité de l'ONU. Encore faut-il préciser que le tribunal de Karlsruhe soumet tout engagement de forces armées dans le cadre énoncé ci-dessus à l'approbation du *Bundestag*.

Le 30 juin 1995, la procédure est mise en œuvre pour la première fois. Le *Bundestag* approuve la décision du gouvernement d'envoyer des unités de la *Bundeswehr* en ex-Yougoslavie pour participer à la protection et au soutien de la force de réaction rapide, elle-même chargée de permettre à la FORPRONU d'exécuter son mandat.

Un rappel des missions confiées alors à la *Bundeswehr* s'impose. Il s'agissait de mettre à disposition des appareils de transport aériens pour le ravitaillement de la FORPRONU, d'envoyer des troupes sanitaires, de renforcer en personnel les quartiers généraux situés en Italie et en Croatie et enfin, d'utiliser les moyens de l'armée de l'air et de la marine aux seules fins de la reconnaissance⁶¹.

http://www.bmvg.de.ministerium/print/040213_mad.php

59. Le *Militärischer Abschirmdienst*, composant des forces armées et jusque là strictement orienté vers l'intérieur, fait l'objet d'une modification de sa loi organique le 13 février 2004 qui l'autorise à étendre ses investigations à l'extérieur des frontières allemandes, investigations qui devraient être limitées « dans l'espace et dans le temps ». Enfin, à l'instar des autres services, il lui est permis d'échanger des informations et des données avec ses homologues, ce qui rompt avec une tradition longuement établie selon laquelle toute coopération entre service secret militaire et autres est interdite en Allemagne.

60. L'article 87a de la Loi fondamentale énonce que la levée de forces armées par l'Etat fédéral est subordonnée à une mission de défense.

61. Voir : « Participation de la *Bundeswehr* aux mesures de protection et de soutien de la Force de réaction rapide en ex-Yougoslavie », ministère fédéral de la Défense, service d'information, section des relations publiques, juin 1995 ; « L'engagement des unités de la *Bundeswehr* dans le conflit bosniaque », service de presse et d'information du gouvernement fédéral, département politique extérieure, de défense et européenne, juillet 1995.

Cette première intervention à l'extérieur donne lieu à une enquête sur le soutien qu'apporterait l'opinion publique allemande aux opérations d'engagement extérieur ⁶². Ses conclusions sont radicales. L'opinion publique allemande refuse une militarisation excessive des interventions extérieures, y compris au nom de causes humanitaires. Par ailleurs, même si ces opérations poursuivent des buts humanitaires, l'opinion ne les approuve plus dès lors qu'elles prennent une forme très militaire ou qu'elles privilégient les actions de combat pouvant entraîner des pertes. En d'autres termes, et ce constat reste toujours valable, plus une opération d'engagement extérieur se militarise et moins elle recevra le soutien de la population allemande.

Si l'on considère la réalité des engagements actuels, au 1^{er} avril 2007 c'est plus de 7 500 soldats allemands qui sont engagés dans 8 pays ⁶³ situés à l'extérieur de l'OTAN avec deux déploiements principaux au Kosovo et en Afghanistan. Cependant, les missions qui leur sont confiées se situent toujours dans le spectre tracé plus haut : missions de soutien sanitaire, d'appui logistique, de construction d'infrastructure, de transport et de formation. Les seules missions qui laissent entrevoir un aspect opérationnel plus « engagé » se limitent aux missions de reconnaissance aérienne ou de patrouilles maritimes. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre la doctrine des actions civilo-militaires de la *Bundeswehr* qui met l'accent sur la stabilisation des pays d'engagement s'accompagnant d'un réel effort financier pour la remise à niveau de l'infrastructure locale, sur la protection des forces et sur l'endigement des flux de réfugiés. A ce titre, est mise sur pied une unité spécialisée rattachée à la structure CIMIC OTAN.

La lecture du préambule de la *Conception de la Bundeswehr* vient confirmer cet état de fait. Elle vient bien sûr rappeler que la défense

« dans le sens que lui donne la Loi fondamentale, ne se limite toutefois pas à la seule mission de défense aux frontières du territoire national, mais doit commencer là où naissent les dangers et les menaces susceptibles d'affecter la sécurité de l'Allemagne et de ses alliés ».

Elle stipule cependant aussitôt que les tâches de la *Bundeswehr* qui en découlent concernent la prévention des conflits, le soutien des alliés, la protection de l'Allemagne et de ses citoyens, les opérations de sauvetage et d'évacuation, le partenariat et la coopération, et enfin, les prestations d'assistance.

62. Voir : « L'opinion publique et les interventions militaires extérieures aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne : éléments de comparaison », Fondation pour les études de défense, document non diffusé, octobre 1995.

63. Il s'agit de la Bosnie-Herzégovine, du Kosovo, de l'Ethiopie, du Soudan, du Congo, de la Géorgie, de l'Afghanistan et du Pakistan.

En conséquence, le peu d'empressement que met l'Allemagne à renforcer ses effectifs au Congo, les limites fixées par le gouvernement allemand à sa contribution pour les missions de la FIAS⁶⁴ en Afghanistan, la déclaration d'Angela Merkel selon laquelle aucun soldat allemand ne participerait à une « *aventure incertaine*⁶⁵ » au Liban, ne sont pas à considérer comme des attermoissements, mais bien comme l'expression d'une véritable cohérence, définie de longue date, fondée sur le pragmatisme et une vision de la sécurité qui, pour s'exercer, doit euphémiser l'engagement militaire.

Le déséquilibre imposé de ce fait aux autres soldats de l'alliance en termes de risques et de capacité d'engagement est, pour le gouvernement allemand, contrebalancé par les efforts que consent l'Allemagne en matière de soutien et de reconstruction, mais aussi de modernisation de son appareil de défense. Cette justification n'est qu'apparente car elle traduit en filigrane le choix délibéré, effectué justement à l'époque où se posait la question difficile des futurs engagements de la *Bundeswehr*, de privilégier l'exportation des polices allemandes à l'étranger⁶⁶.

Le Livre blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la Bundeswehr

Le 25 octobre 2006, le gouvernement fédéral allemand a publié *Le Livre Blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la Bundeswehr*⁶⁷, fruit d'un consensus entre tous les ministères et les partis politiques de la coalition au pouvoir. Ce *Livre blanc* énonce la doctrine militaire contemporaine de l'Allemagne. Il a pour but d'analyser l'état actuel de la sécurité internationale, de définir le cadre de la future politique de sécurité allemande et d'en déduire la politique de défense à mettre en place. En cela, il réaffirme la présence accentuée de l'Allemagne sur la scène internationale, le concept d'une nouvelle responsabilité allemande et d'une nouvelle relation de l'Allemagne à son propre passé.

En ce sens, l'analyse fondamentale qui préside à la nouvelle orientation stratégique du *Livre blanc* repose sur le constat selon lequel la sécurité nationale allemande n'est désormais plus menacée par une attaque conventionnelle à court ou à long terme. Le *Livre blanc* fait état d'un changement de fond de la menace qui sera de plus en plus le fait d'acteurs non étatiques et de nature asymétrique. Les menaces à la sécurité allemande telles que définies dans le

64. Voir : „Deutscher Bundestag”, 15e session, document 15/1806, 22 octobre 2003, consultable sur : www.dip.bundestag.de

65. Voir : „Warum sollen unsere Soldaten in den Libanon, Frau Merkel ?”, *Welt am Sonntag*, 20 août 2006.

66. Voir le discours d'Angela Merkel au *Bundestag* le 22 novembre 2006 consultable sur : www.bundestag.de

67. Voir : *Weissbuch 2006 : zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, p. 20, Bundesministerium der Verteidigung, consultable sur : www.weissbuch.de

Livre blanc sont les suivantes : le terrorisme international, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux et l'instabilité qui en résulte, le crime organisé. Le terrorisme en particulier est considéré comme le danger le plus immédiat à la sécurité de l'Allemagne⁶⁸. En conséquence, la principale tâche à l'avenir des forces armées allemande sera de participer à la réduction de ces menaces et le *Livre blanc* trace un lien logique entre les interventions militaires, la protection du territoire national et la protection des citoyens allemands. La *Bundeswehr* doit de ce fait pouvoir agir sur le spectre entier des menaces, terrorisme inclus⁶⁹. Cependant, il affirme aussi avec force le principe selon lequel la sécurité est désormais la résultante d'une intégration poussée des politiques humanitaires, économiques, militaires et policières au sein de laquelle le renseignement joue un rôle clef.

Le nouveau *Livre blanc* se situe directement dans le sillage de ces postulats. Il fait de l'extrémisme violent associé au terrorisme et de l'immigration illégale deux exemples de menace à la sécurité allemande. Il constate qu'il est aujourd'hui plus que jamais difficile d'établir la sécurité avec les seuls moyens militaires. Il observe que sécurité intérieure et sécurité extérieure s'interpénètrent de plus en plus et, par conséquent, il appelle à utiliser les forces armées allemandes sur le territoire allemand contre des menaces asymétriques⁷⁰. Ceci est effectivement prohibé par la Constitution, qui doit être changée.

Sur le plan pratique, le *Livre blanc* souligne l'importance considérable des services de renseignement et réclame une coopération accrue entre le service de renseignements extérieur (BND) et le service de renseignements militaire (MAD)⁷¹.

Autrement dit, le *Livre blanc* 2006 se situe très loin d'une proposition et d'une conceptualisation que d'aucuns trouvent ambiguës. En effet, il est la synthèse de dix ans de réflexion et d'expérimentations qui conduisent logiquement à ne faire des forces armées allemandes qu'un outil parmi d'autres d'une politique de sécurité qui a choisi l'intégration, le multilatéralisme, la coopération, la projection policière, comme instrument général de sa réalisation ; politique de sécurité qui s'inscrit dans le périmètre en élargissement de l'UE et des menaces qui l'affectent, tout en confortant les intérêts allemands.

Des observateurs attentifs⁷² ont bien évidemment noté, et à juste titre, qu'au-delà des mots et de l'ambition qui caractérisent le *Livre blanc* 2006, il serait difficile pour les forces armées allemandes de s'engager véritablement dans les situations de crise. Cependant, il leur a peut-être échappé que la dimi-

68 . *Ibid.*

69 . *Ibid.*, p. 11.

70 . *Livre blanc sur la politique de sécurité allemande*, p. 12.

71 . *Ibid.*, p. 25.

72 . Voir : Meiers F.-J., « La politique allemande de sécurité et de défense : équilibrer durablement les attentes extérieures et les contraintes intérieures », note du Cerfa 41, IFRI, février 2007.

nution drastique des effectifs de la *Bundeswehr*⁷³ et l'augmentation correspondante des effectifs de police recouvraient une tendance profonde en Europe où les questions de police et de justice prennent inéluctablement le pas sur les politiques de défense au sens propre du terme.

Il leur a également échappé que la nouvelle structure des forces armées allemandes – 35 000 hommes pour les forces d'intervention, 70 000 pour les forces de stabilisation et 106 000 pour les forces de soutien – ne remet pas en cause le primat accordé au soutien logistique, humanitaire et sanitaire. A la question posée en mars 2007 à différents responsables militaires allemands⁷⁴, chargés de conception et de planification, de savoir si les forces d'intervention avaient une vocation de lutte antiterroriste affirmée, il a été répondu qu'en réalité, leur rôle serait essentiellement celui d'une force de stabilisation qui ne serait que plus réactive : l'ISAF plutôt qu'« *Enduring Freedom* » est donc le cadre d'emploi normal des forces d'intervention allemandes. Le *Livre blanc* 2006 témoigne donc bien d'une vision qui ne fait sens que si l'on comprend le pragmatisme de son ambiguïté et le changement majeur dans l'ordre de la coercition qu'il sous-tend.

De quelques implications

Tenter de comprendre le nouvel agencement des polices et du militaire en Allemagne à partir des seules opérations militaires extérieures fournit tout au mieux un cas d'étude révélateur d'une autre approche de la coercition. De fait, cette euphémisation du militaire au profit de l'instrument policier doit être abordé, nous semble-t-il, dans le temps long de la construction européenne et paradoxalement de l'accent mis sur la reconfiguration dans les années 1990 d'une politique sécuritaire : la lutte contre l'immigration, le crime organisé et le terrorisme n'apparaissant finalement que comme les dérivés de ce parti pris.

Ce « parti pris » et, consécutivement, cette mise en retrait du militaire ont quelques implications plus larges s'agissant du cas ici étudié.

Loi fondamentale et politique de sécurité

La politique allemande de sécurité, qu'il s'agisse de la politique étrangère ou intérieure, ne peut être comprise sans prendre en compte le traumatisme de la dernière guerre mondiale toujours présent dans la conscience collective allemande. En d'autres termes, c'est ce traumatisme qui est et reste la source implicite de toute réflexion sur l'articulation du policier et du militaire en Allemagne.

73 . De 580 000 en 1991 à 252 500 en 2007 pour la *Bundeswehr* et de 400 000 à 105 000 pour l'armée de terre.

74 . Interviews conduites par l'auteur les 27 et 28 mars 2007 à Bonn et Berlin.

La volonté de tirer les leçons de cette époque ténébreuse s'est traduite dans la Loi fondamentale. Celle-ci définit d'abord pour le gouvernement une référence permanente au droit et à l'action du Parlement : aucune décision politique majeure ne peut être prise sans l'aval du Parlement fédéral. Par ailleurs, la Loi fondamentale contient un catalogue de droits qui ont un caractère obligatoire pour la puissance publique. Ces droits sont au centre du débat sur la sécurité en Allemagne ⁷⁵.

A ce moment particulier de la vie politique allemande qu'ont été les années 1960-1970, où la RAF avait déclaré « la guerre au système », le gouvernement allemand s'est distancié une première fois de la vision jugée « utopique » des pères de la Loi fondamentale et a adopté une conception plus relative des droits fondamentaux qui a momentanément présidé à une conception « plus souple » de la coopération entre services de police, militaires et services secrets. Cependant, devant les risques d'une remise en question des droits fondamentaux, un point d'équilibre avait été fixé comme principe de base à respecter, le principe de proportionnalité ⁷⁶, selon lequel le choix des moyens coercitifs devait être adapté aux objectifs fixés : la limitation de droits devaient être proportionnées aux dangers. Ont été ainsi réaffirmées la stricte séparation entre les compétences et les missions des appareils de police et de défense, la non-subordination du niveau régional au niveau local en matière de police ⁷⁷, l'interdiction de connecter les différentes bases de données des services de renseignement.

Une seconde mise à distance de la Loi fondamentale, sous la forme de son extension à l'Europe, s'est produite avec la mise en place des accords de Schengen. À l'évidence, ces accords étaient en prise avec les principes qui présidaient déjà aux structures et aux missions des agences de police allemandes. Ils ont donc été au fondement d'une interprétation plus extensive de la Loi fondamentale sous le prétexte de leur application au niveau européen. Leur application demeure au centre du déploiement des polices allemandes à l'extérieur de l'Allemagne.

Le 11 septembre est venu conforter une tendance de fond : un consensus s'est formé sur l'idée que le principe de proportionnalité, qui faisait préférer les mesures les moins attentatoires aux libertés fondamentales, ne pouvait plus être appliqué. Cependant, il est difficile, voire impossible, de concevoir la place et le niveau des mesures appropriées car le rapport entre « mesure » et « objectif » ne peut plus être défini en raison du manque d'informations sur les modalités d'exécution de la menace terroriste.

75 . Ces droits sont énumérés tout au long des articles 1 à 19 de la Loi fondamentale. Selon l'article 79, ils ne peuvent être ni modifiés ni supprimés (clause perpétuelle).

76 . « *Verhältnismäßigkeitsprinzip* ».

77 . Outre les agences fédérales (BKA, BNP, Zollkriminalamt, BFV, BDN), chaque *Land* dispose de polices régionales relevant du ministère régional de l'Intérieur et la Loi fondamentale reconnaît l'autonomie des régions en matière de police.

C'est à l'aune de ces nouvelles orientations que les compétences des agences de sécurité ont évolué de « répressives », en cas de soupçon concret, à « préventives » dans la mesure où sont désormais prises en compte les « *convictions radicales* » d'un individu qui risqueraient de se traduire en acte criminel. Cette évolution change tout l'équilibre, la notion de conviction étant évidemment éminemment subjective. Elle fait du renseignement policier la matrice de l'intervention extérieure.

Les nouvelles dispositions mises en place par la loi de novembre 2001 sur la lutte contre le terrorisme orientent de fait la lutte antiterroriste vers une stratégie de prévention.

Deux éléments caractérisent les nouvelles dispositions. Tout d'abord, il ne s'agit pas de mesures ponctuelles, mais d'une nouvelle définition générale des compétences des services de sécurité et donc des droits de citoyens. Le problème essentiel est le caractère très vague des conditions d'application de ces nouvelles mesures. Ensuite, il s'agit de dispositions qui ont une contrepartie internationale importante et qui visent une surveillance générale d'éventuels agissements criminels dépassant le niveau national. L'élargissement des compétences de l'Office pour la protection de la Constitution fut un premier exemple concret d'application de ces dispositions. Il est désormais de son ressort de rassembler et d'exploiter des informations concernant tout effort de nuire « *à l'entente entre les peuples* » sans que cette dernière notion soit définie par le législateur. Les informations des divers services de renseignement, militaire ou autres, et celles obtenues par la police, peuvent dorénavant être échangées. La création, le 30 mars 2007, d'un fichier antiterroriste qui regroupe les bases de données des services de police et de renseignement, jusqu'ici séparées, est le point d'orgue venant souligner l'extensivité avec laquelle l'Allemagne interprète les principes originaux de la Loi fondamentale.

La politique allemande en matière de sécurité intérieure serait donc sur le point de changer de nature. Selon les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale, seule des restrictions ponctuelles, justifiées par des dangers précis, et proportionnelles à ces dangers, étaient possibles. A compter de novembre 2001, les nouvelles mesures législatives mises en place ont conféré aux droits fondamentaux des restrictions exprimées en termes si larges qu'elles donnent une nouvelle définition de ces droits. C'est dans ce contexte de prévention des attentats terroristes qu'il faut aussi comprendre le nouveau *Livre blanc* sur la sécurité allemande et sa conception floue de l'intervention extérieure.

Engagements extérieurs de la Bundeswehr

Les accords de Schengen ont eu pour conséquences de favoriser l'émergence de nouvelles organisations policières et peut-être de légaliser, à l'échelon européen, le modèle de police allemand qui s'en est si bien inspiré. C'est paradoxale-

ment dans le cadre de ce modèle influent que pourraient être comprises les évolutions en matière de doctrine et de missions des forces militaires allemandes.

Dans ce contexte d'une stratégie globale de prévention, de protection et d'influence, les forces armées allemandes sont le deuxième maillon de stabilité, maillon discret, agissant en complément des agences de polices et de renseignement allemandes situées en amont ou en aval du conflit, pour qui le cadre multinational : l'OTAN, l'UE décliné en corps germano-américain, germano-hollandais, corps européen, corps tri national germano-dano-polonais, corps d'action rapide de l'OTAN, défense aérienne intégrée, mise sur pied de coalitions, est un impératif.

- Impératif d'intégration qui pourrait correspondre à une volonté de ne prendre surtout aucune initiative militaire à titre individuel et de se fondre dans une décision commune à l'une des organisations dont les forces allemandes font partie ; les risques en la matière étant trop importants à assumer et facteurs potentiels de fracture au sein d'une architecture de sécurité intérieure élargie.
- Impératif d'intégration qui correspond également à une économie de moyens et de coûts, tout en ayant une parfaite connaissance de tous les rouages des structures et organisations multinationales.
- Impératif de discrétion qui permet aux polices allemandes de déployer leurs actions de manière plus souple.
- Impératif politique enfin qui permet d'obtenir plus facilement le consensus de la population allemande, d'abord sensible à la mise en œuvre des conditions de sa propre sécurité. Une nouvelle fois c'est bien le citoyen allemand qui doit être l'objectif de « l'effort de sécurité » à consentir.

Plus généralement, c'est évidemment le lien qu'ont été amenés à établir les militaires allemands durant les interventions humanitaires entre les missions confiées à leurs forces et la protection des populations qui a fondé, plus ou moins consciemment, l'idée que la protection du citoyen de l'UE et celle des populations extérieures doit faire l'objet de la même forme de protection ou de surveillance... au risque de délégitimer l'action militaire.

Sécurité intérieure

La notion de sécurité intérieure a très tôt fait l'objet en Allemagne d'une réflexion particulière pour les raisons déjà énoncées. L'exemple allemand illustre en effet cette « capillarité » entre les deux notions qui fait que sécurité intérieure et sécurité extérieure fusionnent, au point de rendre cette distinction infondée. Trois facteurs seraient ici pertinents.

Le premier est d'essence bureaucratique : le processus même de la coopération inter-agences, policières et/ou militaires, parce qu'il étend les périmètres d'investigation à des zones beaucoup plus vastes au sein de constructions politiques plus larges, tout en multipliant les lieux de contacts formels ou informels entre spécialistes, engendre une dynamique de la coopération qui s'affranchit des normes et des contraintes posées par les Etats, dans des aires qui ne sont plus seulement nationales.

Le deuxième facteur tient aux pratiques ou cultures des policiers et des militaires qui, si elles se référaient autrefois à des types de sécurité différents, tendent désormais à se rapprocher. C'est à la conjonction des actions de stabilisation, mais aussi de la surveillance électronique, du contrôle de zone géographique et des groupes cibles, que s'élaborent désormais des savoir-faire communs. A cet égard, on pourrait avancer que les pratiques policières « s'externalisent » car il leur manquait encore ce que les militaires possédaient déjà : la capacité à mettre en œuvre des systèmes de renseignement et de surveillance en réseaux, à grande échelle où l'information collectée n'est pas le produit de rétentions dues à la compétition inter-agences. Cette conjonction des actions et des pratiques est une des causes de l'importance capitale que prennent les systèmes de renseignement de masse et la mise en commun d'une information qui est d'abord d'essence policière.

Le troisième facteur relève de la capacité de l'Allemagne à conforter ces propres institutions de sécurité au travers de la construction européenne.

Il semble en effet que l'étude des pratiques de sécurité en Allemagne montre que ce pays s'est engagé – et ce, depuis assez longtemps – dans une réflexion qui va bien plus loin que le discours sur la sécurité des hommes politiques français qui semble, pour nos voisins, statique, national, opaque et, disons-le, obsolète dans son essence même.

L'Allemagne inscrit délibérément sa réflexion sur la sécurité dans le cadre de l'organisation régionale à laquelle elle appartient : l'Union européenne pour les questions de police et de justice. L'OTAN, fondement de sa politique de défense, est pour elle l'assurance au moindre coût qu'elle peut se consacrer à une autre politique de sécurité, plus en phase avec les impératifs d'aujourd'hui. Elle est alors conduite à globaliser les questions et les besoins de sécurité en fonction de sa propre aptitude à protéger ce qui fait à ses yeux, l'essence de sa société : sociale démocratie et protection sociale.

Cette aptitude à protéger ses propres citoyens est jugée plus pertinente qu'exemplaire que la protection du territoire ou de l'appareil central étatique. Elle vaut non seulement pour les Etats jouxtant l'Union européenne, mais aussi pour les populations en mouvement. D'où finalement l'idée que les missions des deux grandes entités coercitives que sont les polices et les armées doivent

être réévaluées à l'aune de ce postulat et que leur action participe du même objectif, de la même problématique.

L'Allemagne est le pays qui s'est le mieux inscrit dans la logique de Schengen et de la construction européenne. Cette politique, qu'elle débute de fait dès le milieu des années 1990, la conduit à proposer à l'Union européenne une démarque de sa conception de la sécurité intérieure qui, ce faisant, se trouve confortée à l'intérieur de son territoire. En d'autres termes, le processus de construction et d'élargissement de l'UE se doit de renforcer la cohésion de l'Etat national, autre paradoxe.

Elle pose ainsi la question beaucoup plus fondamentale d'un nouvel agencement des forces militaires et de police et d'une autre structuration de la coercition. Pour l'Allemagne, l'outil militaire apparaît désormais sous-dimensionné pour répondre à la fluidité de la menace, car exporter ou projeter une force militaire, ce n'est jamais qu'exporter une compétence spécifique dont le coût financier et politique est inadapté. Diffuser un modèle de police, c'est diffuser une certaine conception de la démocratie et une bien meilleure capacité de coopération avec les acteurs de la résolution des crises, coopération qui peut s'établir dans le long terme. L'engagement militaire ne vient qu'en appui des agences de sécurité et des services de renseignement. Il participe d'une approche globale des questions de police dont l'intervention humanitaire est l'un des prétextes, ce qui n'empêche pas l'Allemagne de prendre conscience que les législations européennes en matière de protection des droits humains s'imposent peu à peu en tant que normes et contraintes. Médiation et surveillance sont donc les éléments d'aux d'une conception de la sécurité en prise avec l'histoire allemande et la vocation européenne. L'intervention militaire extérieure n'est que le sous-produit à peine démarqué de cette approche.