

La protection des données à caractère personnel dans le cadre des activités d'une mission civile de gestion de crise ou la recherche de « l'inaccessible étoile » ?

Yves Moiny*

Substitut du procureur du Roi (Belgique), ancien membre de la Mission de police de l'union européenne en Bosnie-Herzégovine (février-2011-décembre 2011), Collaborateur scientifique au sein de l'institut d'études européennes de l'université libre de Bruxelles

Résumé

La question de la protection des données à caractère personnel posée dans le cadre des activités d'assistance et de soutien des missions civiles de gestion de crise ne semble guère avoir suscité l'intérêt des instances en charge de leur gestion et ce en dépit de son importance majeure au regard des tâches exécutées quotidiennement par les agents de ces missions dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. S'appuyant sur une expérience de terrain, l'auteur s'efforcera, dans ces lignes, de démontrer la nécessité d'entamer une réflexion de fond sur ce sujet afin, le cas échéant, de prendre les initiatives utiles destinées à porter remède aux difficultés qui, en ce domaine, pourraient apparaître.

* L'auteur s'exprime à titre strictement personnel. Ses opinions ne doivent pas être considérées comme exprimant une

SOMMAIRE

- I. Introduction
- II. Le contexte historique
- III. La Mission de Police de l'Union en Bosnie-Herzégovine
- IV. Quelques conséquences juridiques liées à l'évolution du mandat de la Mission de Police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine
- V. Conclusion

I. Introduction

Il y a deux mois à peine la Mission de Police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (en abrégé MPUE) a pris fin, soit près de dix années depuis son lancement au mois de janvier 2003, soit encore plus de vingt années après le début des hostilités sur ce territoire. À cette occasion, de nombreux intervenants se sont exprimés afin de rendre hommage au travail réalisé par la MPUE dans le cadre de l'exécution de ses mandats successifs.

Sans être le moins du monde animé par le souci de jouer une note dissonante dans ce concert de louanges, il apparaît cependant nécessaire de tirer profit de ce moment afin cette fois de poser un regard critique et constructif par rapport à la manière dont la MPUE s'est acquittée de ses nombreuses tâches en s'attachant à mettre plus particulièrement en lumière une problématique qui, dans ce contexte, semble avoir suscité peu d'attention, à savoir : la protection des données à caractère personnel telle qu'elle aurait pu ou non être garantie dans le cadre des activités menées par la MPUE au cours de son existence.

En effet, la question de la protection des données à caractère personnel dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune semble jusqu'à présent avoir été rarement approfondie et ce en dépit des normes susceptibles de s'y appliquer ou encore de la place de plus en plus grande que ces données à caractère personnel occupent notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international. Les lignes qui vont suivre ne prétendent aucunement combler cet apparent vide mais visent au contraire à éveiller l'attention du lecteur avisé afin qu'à son tour, il puisse entamer son propre travail de réflexion sur le sujet et décider, le cas échéant, des éventuels changements à apporter dans le futur.

Le cadre général ainsi posé, le présent exposé débutera par un bref rappel historique des origines du conflit qui a éclaté en Bosnie-Herzégovine. Cela fait, il sera tout d'abord question de présenter la MPUE en mettant un accent tout particulier sur les tâches essentielles de la mission, tâches telles que formulées par les mandats successifs adoptés par le Conseil. Sur cette

base, il sera ensuite permis de définir le possible impact que cette évolution des tâches confiées à la MPUE a ou non pu avoir par rapport à la protection des données à caractère personnel. Enfin, l'exposé se conclura par une série de considérations finales.

II. Le contexte historique

Faisant depuis toujours l'objet d'une convoitise acharnée entre les Croates et les Serbes, c'est seulement en 1180 qu'un premier état bosniaque réellement indépendant vit le jour. Tombée sous le joug ottoman en 1463 puis intégrée à l'Empire austro-hongrois en 1878 dans le cadre du traité de Berlin, la Bosnie fut ensuite rattachée au Royaume de Yougoslavie après la première guerre mondiale. En 1945, la République de Bosnie-Herzégovine fut l'une des six Républiques composant la République populaire de Yougoslavie proclamée par Tito, les autres étant : la Slovénie, la Croatie, la Macédoine, la Serbie et le Monténégro.

À la suite de la proclamation de l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie le 25 juin 1991, un conflit armé éclate entre l'armée yougoslave (devenue avec le temps majoritairement serbe), appelée « JNA », afin de contrer le mouvement indépendantiste de ces Républiques. Dans ce contexte conflictuel intense, la Bosnie-Herzégovine proclame son indépendance le 15 octobre 1991. Quelques mois plus tard, sur les ruines de la République populaire de Yougoslavie, la Serbie et le Monténégro institueront de leur côté la République fédérale de Yougoslavie le 27 avril 1992, entité à laquelle les Serbes entendent toutefois intégrer les enclaves à peuplement majoritairement serbe en Croatie ainsi qu'en Bosnie-Herzégovine.

Au plan européen, les Douze États-Membres optent dans un premier temps pour le maintien de la République socialiste fédérative de Yougoslavie liée à la Communauté économique européenne (en abrégé CEE) par un accord de coopération depuis 1980, et refusent de reconnaître ces nouveaux États. Néanmoins, à mesure que la crise yougoslave augmente en intensité, la CEE essaie dans un deuxième temps d'instaurer un cessez-le-feu et la suspension des déclarations d'indépendance sans toutefois rencontrer le moindre succès. Dans un troisième temps, obligés de constater le caractère irréversible du processus indépendantiste, les Douze organisent, à partir du mois de septembre 1991, une conférence de paix afin entre autres d'éviter l'éclatement d'un nouveau conflit armé en Bosnie mais continuent de se diviser par rapport à la question de la reconnaissance des Républiques.

Parmi les résultats engrangés dans le cadre de cette conférence de paix, il a été convenu d'organiser un référendum portant sur l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine entre le 29 février et le 1^{er} mars 1992. Le camp des indépendantistes l'emportant avec un score de 64 %, les Douze

décident finalement de reconnaître cette République le 6 avril 1992. La Serbie refuse d'appliquer les résultats de ce référendum ; les milices serbes, aidées par l'armée fédérale, entament dès le mois d'avril 1992 le siège des villes musulmanes, et plus particulièrement celui de Sarajevo, avant de se lancer dans une stratégie dite de « purification ethnique ».

Incapables de trouver le moindre accord en leur sein afin de mettre sur pied une force européenne d'interposition, les Douze se tournent alors vers les Nations Unies afin de tenter d'assurer le respect des cessez-le-feu et ce au plan militaire. C'est ainsi que la force de protection des Nations Unies (en abrégé « FORPRONU »), composée de 15.000 hommes est créée le 21 février 1992. Cette force se déploie uniquement en Croatie, le Président Milosevic s'étant formellement opposé à son déploiement en Bosnie-Herzégovine. Il faut toutefois attendre le mois d'octobre 1992, soit près d'un an après la proclamation de son indépendance, afin que soit accepté, pour cette région, le principe d'une FORPRONU II (6.000 hommes) dont le mandat a pour objet de faire respecter les trêves entre les parties belligérantes et de protéger les convois humanitaires.

Trois ans plus tard, soit en octobre 1995, à la faveur d'une intervention diplomatique et militaire américaine, un cessez-le-feu intervient sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine. Le 14 décembre 1995, sont signés à Paris les accords de Dayton négociés au terme d'une conférence de paix qui s'est tenue dans l'Ohio entre le 1^{er} et le 21 novembre 1995. Ceux-ci prévoient le maintien de la République bosniaque avec pour capitale Sarajevo et l'instauration en son sein de trois entités : l'une croato-bosniaque (51 % du territoire) dénommée « Fédération », l'autre serbe (49 % du territoire) dénommée « Republika Srpska », et enfin le District de Brcko. À cet égard, il est intéressant de relever le fait qu'avant le conflit, seul 5 % du territoire était ethniquement homogène.

Au plan institutionnel, ces accords ont validé les acquis militaires obtenus par la voie du « nettoyage ethnique » en reconnaissant l'existence de frontières intérieures derrière lesquelles existent des gouvernements ainsi que des parlements différents. De surcroît, il a été institué une autorité de tutelle internationale, l'Office du Haut Représentant (assurant également pendant une certaine période le rôle de Représentant Spécial de l'Union européenne), chargée aujourd'hui encore de veiller au respect des accords signés en 1995 entre les parties belligérantes.

III. La Mission de Police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine

Faisant partie du Service européen pour l'Action extérieure tel qu'instauré depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la MPUE a été la première mission organisée dans le cadre de la

politique européenne de sécurité et de défense¹. Dans ce cadre, l'Union européenne a développé la « gestion civile des crises » en tant qu'instrument visant à appuyer les efforts consentis par l'Union européenne dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Depuis 2003, l'Union européenne a engagé pas moins de vingt-trois opérations et missions (militaires et civiles) dont quinze sont toujours en cours.

La mise en place de la MPUE a fait l'objet d'un accord international entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine², accord aux termes desquels cette dernière acceptait l'offre émise par l'Union européenne d'assurer la relève du Groupe international de police (en abrégé GIP) des Nations-Unies présent sur son territoire depuis 1996. Ainsi, conformément aux termes de l'annexe à l'Action commune adoptée par le Conseil le 11 mars 2002³, la MPUE devait veiller à « établir des dispositifs de police durables sous gestion de la Bosnie-Herzégovine, conformément aux meilleures pratiques européennes et internationales et, ce faisant, à améliorer le niveau de la police en Bosnie-Herzégovine. ». Dotée de l'autorité nécessaire mais dépourvue de tout pouvoir d'exécution, la MPUE devait notamment « améliorer, par des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection, les capacités de gestion et d'action de la police ». Toutefois, il était prévu que la Bosnie-Herzégovine fournisse à la MPUE « toutes les informations et lui prête, en tant que de besoin, son entière coopération pour lui permettre d'atteindre ses objectifs. (...) »⁴.

La tâche était extrêmement vaste compte tenu de ce qu'aujourd'hui encore, il existe en Bosnie-Herzégovine pas moins de quatre codes de procédure pénale différents, ainsi que quatre codes pénaux différents et ce afin de respecter le découpage territorial ainsi qu'institutionnel du pays, à savoir : un code au niveau national, un code pour l'entité croato-bosniaque, un code pour la « Republika Srpska », un code pour le District de Brcko. De même, le système judiciaire est totalement décentralisé, chacune des quatre composantes disposant de sa propre organisation judiciaire : une juridiction nationale, ainsi qu'un procureur national, chargés de connaître des infractions d'intérêt national ; des juridictions et procureurs au niveau des entités chargés de connaître de tout ce qui n'est pas légalement défini comme étant d'intérêt national. En d'autres mots, le centre de gravité au plan judiciaire est placé au niveau des entités, le niveau national ne disposant que d'une compétence strictement définie par la loi (nationale). Il est enfin important de souligner le fait qu'il n'existe au niveau du Ministère public aucun lien de nature hiérarchique entre ses différentes composantes, et qu'il n'existe aucune cour suprême disposant

1. Nouvellement appelée « politique de sécurité et de défense commune » (en abrégé PSDC), celle-ci fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune ; voir à ce sujet, M. Dony, *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2010, pp. 616-618.

2. Voir JOUE L 293 du 29 octobre 2002.

3. Action commune 2002/210/PESC du Conseil du 11 mars 2002 relative à la Mission de police de l'Union européenne, JOUE L 70 du 13 mars 2002.

4. Article 1^{er}, paragraphe 6, de l'Accord entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine relatif aux activités de la Mission sur son territoire, *supra* note 4.

d'une compétence de juridiction sur l'ensemble du territoire afin d'unifier la jurisprudence au plan national. La Bosnie-Herzégovine ne dispose donc pas d'une organisation judiciaire unique mais bien de quatre organisations judiciaires séparées fonctionnant de manière totalement indépendante entre elles.

Le mandat initial de la MPUE était en principe de trois années. Cependant, étant donné les difficultés rencontrées sur le terrain afin de réaliser les objectifs assignés⁵, et compte tenu de la signature programmée d'un accord de stabilisation et d'association avec la Bosnie-Herzégovine, il a été décidé, le 24 novembre 2005, de prolonger son mandat pour une nouvelle période de deux années avec cette fois un recentrage sur la réforme des forces de police ainsi que la lutte contre la criminalité organisée. À ce dernier égard, l'article 2, alinéa 3, de l'Action commune 2005/824/PESC disposait que la MPUE « assiste les autorités locales dans la planification et la conduite d'enquêtes sur les crimes et la criminalité organisée »⁶.

Le 19 novembre 2007, le mandat de la MPUE était à nouveau prolongé pour une période de deux années. Ce dernier étendait également le champ d'action de la MPUE en ce qu'il disposait qu'elle « aide les autorités locales à planifier et à mener des enquêtes sur la grande criminalité et la criminalité organisée, à contribuer à l'amélioration du fonctionnement de l'ensemble du système de justice pénale en général et à renforcer les relations entre la police et le parquet en particulier »⁷.

Au mois de décembre 2009, le Conseil décidait une fois encore de prolonger le mandat de la MPUE et d'élargir encore ses domaines d'action dans la mesure où, à côté de la réforme ainsi que de la responsabilisation de la police, il était aussi question d'aider les « services répressifs compétents de Bosnie-Herzégovine à lutter contre la criminalité organisée et la corruption, en mettant notamment l'accent sur les services répressifs du niveau de l'État, sur le renforcement des interactions entre la police et le parquet et sur la coopération régionale et internationale. »⁸. Dans cette perspective, la MPUE avait notamment pour tâche d'« apporter soutien et assistance

5. Voir notamment à ce sujet : K.M. Osland, « The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina », *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 3, 2004, pp. 544-560 ; S. Economides, « The European 'pull' in the Balkans », in J. Mayall & R. Soares de Oliveira, *The new protectorates – International tutelage and the making of liberal states*, New York, Columbia University Press, 2011, pp. 121-142 ; M. Humphreys et J. Jelesic, « A missed opportunity: state building in Bosnia and Herzegovina (October 2002 to October 2006) » in S. Blockmans, J. Wouters, T. Ruys, *The European Union and Peacebuilding – Policy and Legal aspects*, La Haye, T.M.C. Asser Press, 2010, pp. 439-460.

6. Action commune 2005/824/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 relative à la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, JOUE L 307 du 25 novembre 2005.

7. Article 2, alinéa 3, de l'Action commune 2007/749/PESC du 19 novembre 2007 concernant la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, JOUE L 303 du 21 novembre 2007.

8. Article 2, alinéa 1^{er}, de la décision 2009/906/PESC du Conseil du 8 décembre 2009 concernant la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, JOUE L 322 du 9 décembre 2009.

dans la planification et la conduite d'enquêtes sur la criminalité organisée et la corruption, selon un approche systématique.»⁹.

C'est au mois de décembre 2011 que, de manière laconique et relativement inopinée, le Conseil posait le principe de la fin de la MPUE et ce dès lors qu'il décidait de la prorogation de son mandat pour une ultime période de six mois, période prenant fin le 30 juin 2012. Durant ce bref laps de temps, le Conseil confiait toutefois encore à la MPUE la tâche de fournir des « *conseils stratégiques aux services répressifs et aux autorités politiques de Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée et la corruption* »¹⁰.

IV. Quelques conséquences juridiques liées à l'évolution du mandat de la Mission de Police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine :

Comme on a pu le voir, la MPUE, en tant qu'héritière du GIP des Nations-Unies, avait initialement pour tâche essentielle de mettre sur pied une force de police locale qui soit capable de remplir ses missions conformément aux standards européens et internationaux. L'évolution de ses mandats l'a toutefois amenée à s'intéresser très concrètement à la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, ainsi qu'à la coopération entre la police et les procureurs. Afin d'illustrer ce glissement au plan opérationnel, l'on peut ainsi évoquer le fait pour des membres de la MPUE, dans le cadre de la gestion d'une enquête judiciaire particulière, d'avoir initié l'organisation d'une *conference case* réunissant autour d'une même table des policiers et des procureurs afin notamment de faciliter la définition conjointe d'une stratégie d'enquête.

Ce faisant, la MPUE est progressivement sortie du cadre strict relatif à la gestion civile des crises, au sens des articles 42, paragraphe 1, et 43, paragraphe 1, du traité sur l'Union

9. Article 3.2. de la décision 2009/906/PESC du Conseil du 8 décembre 2009 concernant la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, JOUE L 322 du 9 décembre 2009.

10. Article 3.1 de la décision 2011/781/PESC du Conseil du 1^{er} décembre 2011 concernant la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, JOUE L 319 du 2 décembre 2011.

européenne¹¹, pour entrer petit à petit dans le domaine propre à la dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En d'autres mots, sous le couvert d'une mission de conseil et d'assistance dépendant de la politique étrangère et de sécurité commune, la MPUE a pratiquement été chargée de gérer des questions relatives à la coopération policière ainsi que la coopération judiciaire en matière pénale. C'est pourquoi, on peut, avec G. Mounier, relever le fait que la motivation conduisant l'Union européenne à la création de missions telles que la MPUE n'est pas seulement liée à la volonté de restaurer la sécurité des populations dans des pays tiers, mais procède également du souci de protéger sa sécurité intérieure¹².

Ce constat tiré de la pratique n'est pas sans conséquence au plan juridique. En effet, il est permis de s'interroger au sujet notamment des mécanismes mis en place par les instances du Conseil en charge de la gestion de la MPUE afin de veiller au respect des principes liés au traitement des données à caractère personnel. À cet égard, il convient de souligner le fait que, tout au long de son existence, la MPUE a collecté et traité toute une série de données à caractère personnel, en provenance entre autres d'enquêtes judiciaires, et cela sans qu'aucun de ses agents n'ait vraisemblablement été amené à devoir suivre la moindre règle applicable en matière de protection des données à caractère personnel.

Certes pouvait-il être objecté qu'au temps de sa création, soit bien avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il était admis que la politique étrangère et de sécurité commune était exclue du champ d'application du régime communautaire relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel¹³.

Mais, à dater du 1^{er} décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, cette position n'aurait-elle pas pu être nuancée ?

À cet égard, la question de l'applicabilité de trois dispositions, l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 39 du traité sur l'Union européenne et

11. L'article 42, §paragraphe 1, du TUE dispose ainsi que la politique de sécurité et de défense commune « assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en-dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations-Unies. » ; l'article 43, paragraphe 1 dispose quant à lui que « les missions visées à l'article 42, paragraphe 1 dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire. ».

12. Voir à ce sujet G. Mounier, « Civilian crisis management and the external dimension of JHA : inceptive, functional and institutional similarities », *European Integration*, 2009, vol. 31, n° 1, pp. 45-64 ;

13. Voir à ce sujet Fr. Maiani, « Le cadre réglementaire des traitements de données personnelles effectuées au sein de l'Union européenne : situation présente et perspectives de développement », *Rev. Trim. Dr. Europ.*, 2002, vol. 38, n° 2, pp. 296 et s.

l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, peut être évoquée. Ces trois dispositions traitent directement de la protection des données à caractère personnel. L'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne renvoyant aux règles spécifiques prévues à l'article 39 du traité sur l'Union européenne pour ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune, le propos sera uniquement centré sur cette disposition ainsi que sur l'article 8 de la Charte.

Au sujet de la Charte et de son applicabilité à la politique étrangère et de sécurité commune, la question est encore débattue. Une certaine doctrine considère ainsi que la Charte s'applique à ce domaine et ce parce que l'Union est fondée sur le respect des droits de l'homme et reconnaît aux droits et libertés consacrés par la Charte la même valeur juridique que les Traités¹⁴. La Commission européenne elle-même semble partager cette position et ce dans la mesure où elle a jugé que « *l'action de l'Union en matière de droits fondamentaux s'étend au delà de ses politiques internes. La Charte s'applique aussi à l'action extérieure de l'Union.* »¹⁵. La position de la Commission européenne semble prendre appui sur une lecture conjointe de l'article 21 du traité sur l'Union européenne ainsi que de l'article 23 dudit Traité. Il demeure cependant que cette approche ne fait pas encore l'unanimité. Il se trouve en effet une certaine doctrine qui, sans prendre clairement position pour ou contre l'applicabilité de la Charte, considère que les droits de l'homme peuvent à tout le moins être pris en considération en tant que pratique dans le cadre de la gestion des missions européennes¹⁶.

Comme on peut le constater, la réponse à la question de l'applicabilité de l'article 8 de la Charte dans le cadre de l'exécution du mandat d'une mission telle que la MPUE est loin d'être chose aisée. Une voie alternative comportant moins d'aléas existerait-elle ? C'est ici que l'article 39 du Traité sur l'Union européenne intervient. Celui-ci dispose ainsi que « (...) *le Conseil fixe les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du présent chapitre, et à la libre circulation de ces données. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes.* ».

Cet article est inséré dans le chapitre 2 du Titre V portant des dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune (en abrégé PESC). Il figure dans un chapitre distinct de celui contenant des dispositions propres aux missions civiles de gestion de crise. Toutefois, étant donné le

14. Dans ce sens, voir L. Paladini, « The European Charter of fundamental rights after Lisbon : a 'timid' Trojan horse in the domain of the Common Foreign and Security Policy? », in G. Di Federico, *The EU Charter of fundamental Rights - From declaration to binding instrument*, Londres, Springer, 2011, pp. 265-285.

15. Communication de la Commission « Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne », COM (2010) 573 final, p. 4.

16. Dans ce sens, voir Fr. Naert, « The application of human rights and international humanitarian law in drafting EU Missions' mandate and rules of engagement », KUL, Institute for International Law, *Working Paper*, 2011, n° 151, p. 13.

fait que ces missions font partie de la politique de sécurité et de défense commune (en abrégé PSDC), politique elle-même partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune, il ne peut a priori y avoir doute quant à son applicabilité à la matière traitée dans ces lignes.

Il reste néanmoins à préciser davantage encore les contours de son champ d'application. À cet égard, un lecteur attentif ne manquera pas de relever le fait que le Conseil peut régler la protection à l'égard du traitement des données à caractère personnel et cela pour autant que le traitement soit opéré par les États membres agissant dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Faut-il déduire de cette interprétation le fait que le Conseil pourrait quant à lui être dispensé de l'adoption d'une réglementation semblable dans l'hypothèse où il serait l'unique auteur de ce traitement ? Dans un tel cas de figure, il pourrait apparaître une certaine forme de discrimination selon que le lancement d'une mission soit décidé sur base de l'article 43, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne ou, au contraire, sur pied de l'article 44, paragraphe 1 dudit Traité. En effet, dans cette dernière hypothèse, le Conseil peut « *confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission.* ». En revanche, dans le cadre de l'article 43, paragraphe 2, le Conseil semble maintenir son rôle de premier plan relativement à la mise en œuvre des missions.

La comparaison ici proposée permet de mettre en lumière le possible écueil auquel risque d'aboutir l'interprétation littérale de l'article 39 du Traité sur l'Union européenne. Ainsi, les personnes physiques dont les données feraient l'objet d'un traitement dans le cadre d'une mission mise en œuvre par un groupe d'États membres pourraient bénéficier d'une réglementation dont seraient par contre dépourvues les personnes faisant l'objet d'un traitement similaire dans le cadre cette fois-ci d'une mission mise en œuvre par le Conseil. Une telle différence de régime paraît *a priori* difficilement compréhensible. Il n'a en toute hypothèse pas été possible lors de la rédaction de ces lignes d'en identifier l'origine.

Comme on peut le voir, le cadre juridique propre à l'Union européenne n'apporte qu'une réponse relativement limitée à la question pourtant extrêmement délicate relative à la protection à l'encontre du traitement des données à caractère personnel tel qu'il a pu se réaliser lors de l'exécution du mandat de la MPUE durant les neuf ans et demi de son existence. N'existerait-il donc pas un autre arsenal juridique susceptible d'éclairer autrement ce propos ? Dans cette perspective, la question de l'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme, et de son article 8 en particulier, ainsi que de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981, vient d'emblée à l'esprit.

Au sujet de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, il est utile de rappeler le fait que la Cour européenne des droits de l'homme a notamment jugé que, dans le cas d'espèce, « (...) *Le registre secret de la police renfermait sans contredit des données relatives à la vie privée de M. Leander. Tant leur mémorisation que leur communication, assorties du refus d'accorder à M. Leander la faculté de les réfuter, portaient atteinte à son droit au respect de sa vie privée, garanti par l'article 8 par. 1 (...)* »¹⁷.

Les références faites ici sont d'autant plus aisées que la Bosnie-Herzégovine est membre du Conseil de l'Europe depuis le mois d'avril 2002 et a ratifié ces deux instruments juridiques¹⁸. L'on peut par conséquent être dispensé d'entrer dans le débat controversé de l'applicabilité extraterritoriale de la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour en revenir à notre propos, il s'agit ici de se demander si les autorités locales, en divulguant des informations collectées dans le cadre d'une enquête policière et/ou judiciaire en cours auprès d'agents de la MPUE, agents non formellement reconnus par la législation locale en tant qu'auxiliaire de justice et partant partie-tiers, n'ont pas par ce biais porté atteinte à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ? Le soutien et l'assistance dans la planification et la conduite d'enquêtes sur la criminalité organisée et la corruption tels que visés par les mandats successifs de la MPUE rendaient indispensables la divulgation de ces informations sensibles auprès des agents de la MPUE. Comment eût-il été autrement possible de donner à ces mandats le moindre début d'exécution ? En prêtant ainsi leur concours à ces activités, les intervenants locaux ont, sans en avoir pleinement conscience, pris certains risques au regard notamment du respect de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et ce d'autant plus encore que les agents de la MPUE n'ont de surcroît pas été en mesure de leur fournir la moindre garantie relativement à la condition du niveau adéquat de protection dans l'organisation destinataire.

En évoquant ainsi brièvement les dispositions du Conseil de l'Europe ratifiées par les autorités de Bosnie-Herzégovine et leur relation avec le travail réalisé par la MPUE, il est permis de mesurer davantage encore tout ce que ses mandats successifs recelaient comme éléments relevant du domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. En outre, l'enracinement formel des mandats de la MPUE au sein de l'unique politique de sécurité et de défense commune semble avoir fait perdre totalement de vue les conséquences problématiques que leur exécution sur le terrain des opérations peut entraîner pour les autorités locales par rapport au respect de certaines de leurs obligations internationales. En d'autres termes, l'engagement, direct ou indirect, des agents de la MPUE dans le déroulement d'enquêtes policière et/ou judiciaire menées dans des domaines extrêmement sensibles ne paraît pas avoir été accom-

17. Cour européenne des droits de l'homme., arrêt *Leander c. / Suède*, n° 9248/81 du 26 mars 1987, paragraphe 48.

18. La Convention européenne des droits de l'homme a été ratifiée le 12 juillet 2002 ; la Convention sur la protection des données personnelles a été ratifiée le 31 mars 2006.

pagné par l'aménagement de garanties minimales au niveau de la protection des données à caractère personnel et ce ni au niveau des structures de la MPUE en elle-même, ni au niveau des autorités locales.

Face à une telle situation, l'on serait tenté de recommander que le modèle suivi dans ce domaine par la MPUE ne soit pas dupliqué et qu'il soit au contraire tenu compte de son caractère problématique dans le cadre des contacts quotidiens qui ont été entretenus entre ses agents et les acteurs locaux. Il paraît en effet difficile de défendre les bonnes pratiques en matière de coopération policière et judiciaire en matière pénale si celles et ceux qui sont amenés à les diffuser sont eux-mêmes dépourvus de normes minimales applicables en ce domaine. Que l'on comprenne bien la portée de ce propos. Sans nullement amoindrir les mérites du travail accompli par la MPUE, il s'agit ici de mettre uniquement en lumière les risques auxquels les agents de la MPUE ont été exposés et ce dans la mesure où, par rapport à cette problématique, ils étaient dépourvus de tout outil répondant à leurs besoins. Ce faisant, le lecteur de ces lignes comprendra la nécessité de mettre en place, pour les missions en cours et à venir, une structure qui prenne davantage en considération les contraintes propres à la conduite d'enquêtes policière et/ou judiciaire dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Afin de mener ces enquêtes à bien, il est impératif que l'ensemble des intervenants, impliqués directement ou indirectement dans leur déroulement, puissent œuvrer en toute sécurité et cela non seulement au plan purement matériel mais aussi au plan juridique. En la matière, la moindre faille dans le dispositif peut entraîner des conséquences tout à fait dommageables.

V. Conclusion

À la manière de la touche constructive telle que l'historien d'art américain Theodore Reff qualifiait la peinture de Cézanne, le lecteur aura pu, au terme de cet exposé, saisir un peu mieux toute la complexité qui a caractérisé le travail accompli par la MPUE en Bosnie-Herzégovine. Aux prises avec un environnement extrêmement volatile, des institutions locales pour le moins instables, les agents de la MPUE se sont efforcés d'exécuter au mieux les termes de mandats dont les tenants et aboutissants pouvaient, une fois sur le terrain, s'avérer extrêmement délicats à cerner.

S'il est dès lors un enseignement à retenir de l'expérience de la MPUE, c'est bien celui qui consiste à veiller à donner aux agents un cadre juridique aussi solide et clair que possible afin ainsi de leur permettre d'exécuter leur travail dans de bonnes conditions. Dans ces lignes, il a

uniquement été question de la protection des données à caractère personnel et des garanties qu'il conviendrait d'apporter lors de leur traitement au sein d'une mission telle que la MPUE. Par cet exemple, il devrait en principe être permis de comprendre l'importance pour l'ensemble des acteurs de terrain d'œuvrer dans un cadre juridique minimal, cadre qui soit à l'image du modèle dont ils sont les promoteurs auprès de leurs interlocuteurs locaux.

Dans ce domaine en particulier, il n'est aucune place possible pour l'improvisation. S'il est certes nécessaire d'adapter les modalités d'exécution d'un mandat en fonction des contraintes propres au théâtre des opérations, il est toutefois indispensable de mettre sur pied des règles minimales destinées à garantir la parfaite légalité du travail réalisé par les agents de terrain et ce essentiellement au regard des principes en vigueur dans le pays-hôte.

Cette mise en place préalable au lancement de toute mission civile de gestion de crise constitue un passage obligé afin d'instaurer un réel et constructif climat de confiance dans les relations quotidiennes entre les opérateurs locaux et les agents de la mission. À défaut de ce faire, l'exécution correcte du mandat risque de se heurter à un double écueil : un premier écueil propre à la procédure pénale, un deuxième relatif à l'ineffectivité du travail entrepris. Relativement à la procédure pénale, il convient de rappeler le fait que les agents de la MPUE n'avaient en principe pas la qualité d'auxiliaire de justice aux yeux des droits de la procédure pénale en vigueur en Bosnie-Herzégovine et pouvaient par conséquent difficilement défendre la légalité de leur accès aux informations collectées dans le cadre des enquêtes menées par les autorités locales. Quant à l'effectivité du travail réalisé, il faut ici souligner l'importance pour les agents de pouvoir accéder à des informations fiables et pertinentes. À défaut de ce faire, l'exercice consistant à soutenir et assister les autorités locales dans le cadre d'enquêtes sensibles risque fort de donner dans le roman-fiction, approche dont il est inutile de souligner le caractère totalement inapproprié au regard des enjeux en cause dans ce domaine.

En guise de conclusion, qu'il nous soit permis de former le vœu qu'à l'avenir, les missions civiles de gestion de crise verront leur cadre juridique élargi afin qu'il soit concrètement tenu compte de la complexité des tâches qui leur sont confiées. C'est à ce prix que ces dernières pourront réellement contribuer à la restauration de l'état de droit là où le chaos a régné en maître absolu. C'est à ce prix que la lumière du droit pourra à nouveau éclairer celles et ceux que la guerre a plongés dans l'obscurité. C'est à ce prix que le modèle européen pourra encore inspirer celles et ceux que la discorde a plongés dans le désordre.

