

# *Surveillance proactive, exclusion et criminalisation: des moyens efficaces de maintien de l'ordre et de la sécurité publics en Europe? <sup>1</sup>*

Nicholas BUSCH

Les communications facilitées et la mobilité toujours accrue caractérisant le processus de mondialisation auraient contribué au développement rapide de nouvelles formes de menaces. Des "associations criminelles internationales" se livrant au trafic de voitures volées, de drogues et d'hommes, des réseaux de pédophiles, des groupes extrémistes et terroristes, ainsi que l'afflux constant d'immigrés "illégaux" et de "faux" réfugiés menaceraient l'ordre et la sécurité publics, et même la sécurité des Etats et la stabilité politique dans l'ensemble de l'Union Européenne (UE). Voici le „scénario de menaces" qui sert de justification officielle pour la coopération „sécuritaire" des pays membres de l'UE dans les domaines de la justice, la police, l'ordre public, la lutte contre le crime, et notamment la politique d'asile et d'immigration.

En langage communautaire, la coopération dans ces domaines est désignée par le terme JAI (Justice et Affaires Intérieures). Le pouvoir de décision en la matière revient essentiellement au Conseil JAI (réunissant les ministres des pays membres responsables de la justice et de l'intérieur). Alors que la coopération établie par les accords de Schengen se déroulait, formellement, en dehors des

---

<sup>1</sup>Le texte présent est, en grande partie, un résumé très sommaire d'une étude réalisée par l'auteur à la demande des députés PDS membres du groupe GUE/NGL au Parlement Européen: *Ein ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘? - Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in der EU*, 60 pages, à paraître.

institutions de l'Union jusqu'à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, elle doit être considérée comme le plus important laboratoire et moteur de la politique communautaire dans le domaine JAI.

Jusqu'ici, la coopération JAI s'est soldée presque exclusivement en la création d'un véritable arsenal "sécuritaire" de normes de droit, de structures institutionnelles/organisationnelles et d'outils technologiques aux fins du contrôle à titre préventif de groupes toujours plus larges de la population, tout cela au nom de la lutte contre la criminalité et d'autres menaces pour "l'ordre et la sécurité publics".

Ce réarmement sécuritaire était nécessairement accompagné d'un affaiblissement progressif et sournois des droits et libertés de tous les citoyens. Néanmoins, il a été accepté et même applaudi par des parties importantes de la population comme une condition nécessaire au maintien de la „sécurité”. Considérant que "la sécurité a son prix", peu de gens s'élèvent contre le fait que, de plus en plus, le contrôle est généralisé. Nous sommes tous constamment observés par des caméras vidéo installées sur les places publiques, les routes, les magasins. A chaque fois que nous utilisons notre carte de crédit, nous laissons des traces électroniques. Presque à tout moment et en tout lieu, nous pouvons être soumis à un contrôle d'identité par des organes de la police ou des douanes pourvus d'accès direct au Système d'information Schengen (SIS) ou autres systèmes informatiques policiers. Nos données personnelles les plus sensibles peuvent être stockées et traitées dans des banques de données électroniques policières et autres. Ces données peuvent être communiquées à d'autres banques de données, y compris étrangères, sans que nous en soyons informés. Nous ne pouvons jamais être certains que nos conversations ne soient pas écoutées et que nos télécommunications ne soient pas surveillées — tout cela sans que nous soyons soupçonnés du moindre délit. L'ancien président du *Bundeskriminalamt*<sup>2</sup>, Heinz Herold, a décrit ainsi les possibilités de contrôle et de surveillance généralisés qu'offre l'informatique : "La technologie de l'informatique moderne nous invite carrément à dépasser les limites de son application dressées par rapport aux lieux et aux sujets, à dissoudre l'étroitesse et l'isolement des ressorts, à surmonter les frontières intérieures et nationales et à accumuler le savoir dans des banques de données électroniques de plus en plus puissantes. Comme il n'existe pas de

<sup>2</sup>BKA: Office fédéral allemand de la police criminelle.

bornes au traitement électronique de données, il serait possible d'accompagner l'individu sur tout son chemin de la vie, de continuellement fournir des images instantanés, des portraits et des profils de sa personnalité, de l'enregistrer, de l'observer et de le surveiller dans tous ses lieux, formes et manifestations de vie, et d'avoir à disposition les données ainsi obtenues sans la grâce de l'oubli"<sup>3</sup>.

Quant à l'asile et l'immigration, tout porte à croire que le nombre de personnes qui ont perdu la vie au cours de tentatives d'entrer sur le territoire de l'UE se chiffre par milliers. En même temps, des centaines de milliers d'immigrés clandestins „sans-papiers” se battent à l'intérieur de la „forteresse Europe” pour une survie difficile — les “hors-la-loi” des temps modernes.

La question de savoir si la politique sécuritaire menée dans le cadre de la coopération JAI est justifiable d'un point de vue éthique et humanitaire a souvent été discutée. Hors, les considérations humanitaires semblent avoir de moins en moins de prise sur une opinion publique marquée par des sentiments d'impuissance, d'incertitude et de crainte de l'avenir.

C'est pourquoi dans le texte présent, je tente une approche un peu différente du sujet. A partir d'une présentation sommaire de quelques traits caractéristiques de la coopération Schengen et JAI, je voudrais, en partant des *intérêts propres* de ce „peuple élu” que constituent les citoyens de l'Union, entamer une réflexion portant sur les questions suivantes : qu'en est-il de l'*efficacité* de la politique européenne dite sécuritaire par rapport à son objectif officiellement déclaré, c'est-à-dire le maintien de la sécurité des citoyens? Est-ce qu'une politique qui mise de plus en plus sur les mesures sécuritaires-policières peut vraiment être un moyen efficace pour le contrôle des flux migratoires et la lutte contre le développement de la criminalité ? Et enfin, quel prix sommes-nous prêts à payer pour quelle “sécurité” ?

## *Coopération policière: du réactif au proactif*

Selon une conception traditionnelle de l'Etat de droit, le rôle de la police est essentiellement *réactif*. La police entre en action quand il y a lieu de croire qu'un délit a été commis ou est en voie d'être

<sup>3</sup>Heinz Herold cité dans la revue allemande *Contraste*, Nr. 199, 18.Jg., April 01.

commis, ou encore, en présence de danger manifeste et imminent. Hors, un élément caractéristique de la coopération policière européenne, est l'importance grandissante de l'action *proactive* des organes de police. Au nom d'une prétendue meilleure efficacité de la lutte contre le crime, les pouvoirs policiers ont été étendus aux fins de permettre à la police d'agir bien avant qu'il existe un soupçon quelque peu matérialisé de délit. Le contrôle change fondamentalement de caractère, puisqu'il ne vise plus des individus sur une base d'égalité devant la loi, mais des catégories entières de personnes, et cela selon des critères non pas établis par la loi, mais par les pouvoirs exécutifs eux-mêmes. Selon la logique de l'action proactive, le principe de la présomption d'innocence est, de fait, mis en question. Jusqu'à preuve du contraire, tout individu peut être considéré comme futur délinquant potentiel et mérite donc d'être contrôlé, surveillé et fiché à titre préventif.

L'extension du rôle proactif de la police va de pair avec un renforcement du pouvoir policier aux dépens du pouvoir judiciaire et contribue à une confusion des compétences de la police d'une part et des services de renseignement et de sûreté d'Etat d'autre. Ces développements reviennent à mettre en question le principe de la séparation des pouvoirs, sauvegarde tout à fait essentielle à la défense des citoyens contre l'arbitraire d'organes de l'Etat.

Enfin, alors que les mesures policières de contrôle proactif, théoriquement, visent tout le monde, dans la pratique, ce sont des catégories de personnes aux conditions de vie précaires, des milieux considérés comme déviant ou dissidents, et notamment les personnes d'apparence „non-européenne” qui deviennent les cibles préférées du contrôle proactif sécuritaire.

Les tendances sus-décrites sont apparentes dans presque toutes les mesures introduites dans le cadre de la coopération Schengen et JAI.

### *Europol*

L'office Européen de Police, Europol, est chargé du traitement des "renseignements relatifs aux activités criminelles". Fait remarquable, il est expressément interdit à Europol d'accepter des instructions de la part d'autorités judiciaires<sup>4</sup>. Alors que, formellement, Europol n'est pas (encore) doté de pouvoirs

<sup>4</sup>Convention Europol, article 30.1.

opérationnels, dans la pratique, cet office semble prédestiné à devenir rapidement l'autorité centrale européenne de police, au mandat quasi-opérationnel et avec une position qui lui permettra, de fait, de décider de l'initiation et du déroulement d'enquêtes policières communes visant des "activités criminelles" transfrontalières particulières. Ainsi, dans le cadre de la coopération européenne, les procureurs et les juges d'instruction (c'est-à-dire les autorités judiciaires) risquent de voir leur rôle graduellement réduit à jouer les garçons de courses de la police.

A noter aussi, qu'aux fins "d'analyse" d'activités et de milieux criminels, Europol est autorisé à traiter des renseignements relatifs aussi à des catégories de personnes non-suspectes d'un délit, tels que les futures victimes possibles de crimes, les témoins potentiels, les personnes en "contact" avec des délinquants présumés, etc<sup>5</sup>. Le traitement de données personnelles concernant les opinions politiques, la santé, la race et la vie sexuelle est autorisé, lorsque cela est jugé nécessaire par Europol<sup>6</sup>.

### *Eurodac*

Eurodac est un système informatique pour le stockage, l'échange et la comparaison automatisée des empreintes digitales de toutes les personnes, à partir de quatorze ans, ayant déposé une demande d'asile dans un pays membre de l'UE, ainsi que d'autres étrangers rencontrés en situation d'entrée ou de séjour irréguliers. Avec la création d'Eurodac, un pas décisif dans le sens du contrôle proactif généralisé a été franchi, puisqu'une catégorie entière de personnes est contrainte à se soumettre à un type de fichage (auparavant réservé aux délinquants graves) qui porte atteinte à l'intégrité et la dignité des personnes concernées. Ce fichage résulte non pas d'un soupçon individualisé à l'encontre des personnes visées, mais d'une mise en suspicion collective et en raison de la situation de vie dans laquelle se trouvent les réfugiés et autres catégories de migrants involontaires. Le message au public est clair : les requérants d'asile sont à considérer *a priori* comme des fraudeurs suspects, présumés coupables. Après la mise en place d'Eurodac, qui garantit qu'on n'étendra pas graduellement son utilisation aux fins du contrôle proactif d'autres groupes de population?

<sup>5</sup>Convention Europol, article 10.

<sup>6</sup>Durchführungsbestimmungen zu den Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken, 3.11.98, OJ 1999/C 26/01-09.

## *La Convention Schengen et le SIS*

De nombreuses dispositions de la Convention d'Application de Schengen de 1990 (CAS) stipulent un rôle "pro-actif" des polices. Ainsi, les services de police des pays membres s'accordent l'assistance aux fins non seulement de la recherche, mais aussi de la "prévention de faits punissables"<sup>7</sup>.

Typiquement, cette assistance mutuelle policière doit se dérouler directement entre les autorités policières, plutôt que par l'intermédiaire et sous l'égide des autorités judiciaires "pour autant que le droit national [des Etats concernés] ne réserve pas la demande [d'assistance] aux autorités judiciaires". Enfin, chaque Partie Contractante peut, "sans y être invitée, communiquer à la Partie Contractante concernée des informations qui *peuvent* être importantes pour celle-ci aux fins de l'assistance pour la répression d'infractions futures, de la prévention d'infractions ou la *prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics*"<sup>8</sup>.

Le SIS a une fonction dépassant de loin la simple recherche criminelle. En effet, il a pour objet, entre autres, "de préserver l'ordre et la sécurité publics y compris la sûreté d'Etat"<sup>9</sup>. Par conséquent, pour la grande majorité des personnes signalées au SIS, il ne s'agit pas de délinquants suspects ou condamnés, mais de personnes non-suspectes.

En mai 2000, environ 1,3 millions de personnes étaient signalées au SIS<sup>10</sup>. Alors que 11 000 personnes (délinquants accusés ou condamnés) étaient recherchées au fins d'extradition, environ 780 000 personnes étaient des ressortissants de pays tiers (non-UE) signalées aux fins de refus d'entrée sur le territoire Schengen. On peut présumer qu'en grande partie, les personnes signalées à ces fins sont des requérants d'asile dont le seul crime consiste à avoir fait l'objet, dans un des Etats Schengen, d'une mesure d'éloignement.

Enfin, le signalement de personnes au SIS "aux fins de la surveillance discrète ou du contrôle spécifique" est, entre autres, autorisé pour "la prévention de menaces pour la sécurité publique",

<sup>7</sup>Convention d'Application de Schengen, article 39.1.

<sup>8</sup>Convention d'Application Schengen, article 46; nos italiques.

<sup>9</sup>Convention d'Application Schengen, article 93.

<sup>10</sup>Les chiffres relatifs au SIS sont tirés du 4ème rapport annuel de l'Autorité de Contrôle Commune, SCHAC 2533/1/00 rev 1, 18.7.00.

lorsqu'il "existe des indices réels faisant présumer que la personne concernée envisage de commettre" des délits "nombreux et extrêmement graves" ou "à la demande des instances compétentes pour la sûreté de l'Etat, lorsque des indices concrets permettent de supposer que les informations (...) sont nécessaires à la prévention d'une menace grave émanant de l'intéressé ou d'autres menaces graves [N.d. l'auteur : c'est-à-dire des menaces qui n'émanent *pas* de la personne surveillée !] pour la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat"<sup>11</sup>.

Il va sans dire que de telles dispositions invitent à la surveillance et au fichage arbitraire de personnes, y compris pour des motifs politiques.

## *Le contrôle de la dissidence*

En juin 2001, des citoyens norvégiens, qui s'étaient rendus à Göteborg pour participer aux manifestations anti-sommet, furent arrêtés sans motif apparent par la police suédoise et soumis à un contrôle d'identité approfondie, suivi d'interrogatoire par des policiers suédois qui les accueillirent avec les mots railleurs: „Bienvenue au Système d'Information Schengen"<sup>12</sup>. Quelques semaines plus tard, à Berlin, un jeune allemand, Torsten G. se vit frappé, à sa grande surprise, d'une mesure d'assignation à résidence valable pendant toute la durée du sommet G8 de Gênes. Ainsi, la police voulait empêcher le jeune homme de faire un voyage à Gênes, voyage qu'il n'avait d'ailleurs pas prévu. Cette mesure de contrainte extraordinaire était ainsi motivée: "Selon des renseignements recueillis par la police berlinoise, vous faites partie des personnes qui doivent être considérées comme appartenant à la scène de l'extrême-gauche violente". Plus spécifiquement il est reproché au jeune homme: "En juin vous avez été remarqué à Göteborg/Suède où, du 14 au 16 juin, se tenait le sommet de l'UE. Dans ce contexte survinrent des émeutes violentes de soi-disant 'opposants à la mondialisation'."

En fait, le car qui devait amener Torsten et d'autres manifestants allemands à Göteborg avait été intercepté par la police suédoise peu avant son arrivée à destination. Après un contrôle

<sup>11</sup> Convention d'Application Schengen, article 99.

<sup>12</sup> Information communiquée à l'auteur par Thomas Mathiesen, professeur de sociologie du droit à l'université d'Oslo, le 12.8.01.

d'identité, Torsten G et neuf autres passagers furent arrêtés, interrogés et aussitôt renvoyés en Allemagne dans un avion spécial. Un policier suédois expliqua à Torsten qu'il figurait dans un fichier de la police *allemande* en tant "qu'élément violent notoire". L'aspect troublant de cette histoire : alors qu'il ne cache pas ses sympathies pour la "scène contestataire" de Berlin, Torsten G. n'a jamais été condamné pour le moindre délit<sup>13</sup>.

Déjà lors du sommet de l'UE à Amsterdam, en 1997, plusieurs centaines de personnes furent, dès leur arrivée, détenues et fichées à titre préventif par la police, soi-disant soupçonnées "d'appartenance à une association criminelle". Des officiers de liaison d'autres pays membres assistaient parfois aux interrogatoires des personnes arrêtées par la police néerlandaise<sup>14</sup>.

Tout porte à croire qu'après les graves incidents de Gênes, les mesures de contrôle et de répression à caractère proactif visant les mouvances "contestataires" vont encore être renforcées dans le cadre de la coopération sécuritaire européenne.

Les instruments nécessaires sont déjà en place et ils sont continuellement développés. Au-delà des instruments mentionnés plus haut, une "mesure commune" adoptée par le Conseil JAI en 1997<sup>15</sup> et un manuel produit par le "groupe de travail police et sécurité" Schengen de la même année<sup>16</sup> prévoient une assistance et un échange de renseignements entre les polices des pays membres dans le contexte "d'événements majeurs" tels que des compétitions sportives, des concerts de musique ainsi que des manifestations et des "blocages de routes" attirant des grands nombres de personnes de plusieurs Etats membres. Les autorités de sécurité concernées sont notamment autorisées à échanger des renseignements détaillés concernant la composition, les activités, les intentions et les itinéraires de groupes qui *pourraient* porter entrave à l'ordre et la sécurité publics. En outre, des centres opérationnels communs *ad hoc*

<sup>13</sup> voir: "Rote Haare: Keine Reise nach Genua - Wie sich die Polizei einen Gewalttäter erschaffen hat" article de Marina ACHENBACH, paru dans l'hebdomadaire allemand *Freitag* ([www.freitag.de/2001/31/01310301.php](http://www.freitag.de/2001/31/01310301.php)) 27.7.01; citations traduites de l'allemand par l'auteur.

<sup>14</sup> voir: FECL No. 51, May/June 1997: „Mass arrests at the Amsterdam Summit" et „Police operation at Amsterdam Summit: a test run of political policing in the EU?"; articles publiés sur le site [www.fecl.org](http://www.fecl.org)

<sup>15</sup> Joint Action on cooperation in the fields of public order and security, 8164/97 Enfopol 117, et 8012/97 Enfopol 111.

<sup>16</sup> *Handbook on police cooperation in the field of public order and security* SCH/1 (97) rev 3, 15.5.97.

(composés de représentants des autorités de sécurité de tous les Etats membres concernés) peuvent être mis en place dans la ville hôte de l'événement.

### *La "participation dans une association criminelle" : un délit fourre-tout*

En fin 1998, le Conseil JAI adopta une "mesure commune" dont l'objet est de faire de la "participation dans une association criminelle" un délit punissable dans tous les Etats membres de l'UE<sup>17</sup>. Or, la définition du comportement délictueux visé est tellement floue qu'elle permettrait théoriquement la poursuite pénale de personnes n'ayant pas commis le moindre crime concret, basée sur le seul fait de leur prétendue appartenance à une "association" aux *objectifs* criminels (Il n'est même pas nécessaire que l'association en question ait vraiment déjà commis un crime).

Les arrestations de masse à Amsterdam en 1997, les opérations policières et le procès de masse en France visant les milieux nord-africains soupçonnés (pour la plupart sans fondement, comme il devait s'avérer à l'issue du procès) de faire partie du réseau terroriste "Chalabi"<sup>18</sup>, et, plus récemment, la détention provisoire en Allemagne, depuis bientôt deux ans, de Harald Glöde, un militant connu du droit d'asile travaillant pour le très respecté institut berlinois *Forschungsgesellschaft Flucht und Migration*, soupçonné, sur la seule base d'accusations portées à son encontre par un "témoin repentant", d'avoir fait partie d'une "association terroriste" : toutes ces procédures mettent en lumière le risque inhérent aux dispositions visant les "associations criminelles". En effet, elles permettent, par l'application du principe "coupable par association", de faire l'amalgame entre des petits noyaux de malfaiteurs et de vastes cercles de personnes dont le seul crime consiste en ce qu'ils forment "l'environnement", dans lequel opèrent les présumés noyaux criminels visés. La seule appartenance d'une personne à un milieu particulier (social, idéologique, politique, ou ethnique) peut ainsi déclencher toute la rangée de mesures proactives, (surveillance, fichage électronique, mesures de contrainte, privatives de liberté). En cas d'une montée des tensions sociales et politiques dans l'Union européenne (évolution qui ne peut

<sup>17</sup> document 498X0733, OJ L 351 29/12/1998.

<sup>18</sup> voir FECL No. 57, March 1999: „Mass trial of 138 accused of participation in a terrorist organisation ends in fiasco”; article publié sur le site [www.fecl.org](http://www.fecl.org)

jamais être exclue), le risque d'abus à des fins de criminalisation de toute forme d'opposition sous prétexte d'une soit-disant "lutte contre la criminalité organisée" serait évident.

## *Le phénomène de la "criminalité organisée"*

La prétendue avancée de ce qu'on appelle un peu vaguement la "criminalité organisée internationale" a servi d'argument principal en faveur de la coopération sécuritaire européenne. Ceci est d'autant plus remarquable en l'absence manifeste d'accord, sur le plan européen, sur une définition scientifique et, encore moins, juridique du phénomène visé. En effet, les quelques tentatives de définitions émanant de divers services du Conseil JAI se distinguent surtout par leur manque de clarté et de consistance — défaillance due essentiellement aux différences considérables, entre les Etats membres de l'UE, de perception et d'approche du problème.

Le criminologue M. Levi a décrit ainsi, ce que le pouvoir d'Etat vise avec la notion de la „criminalité organisée“: "Un cercle de personnes que la police ou d'autres services de l'Etat considèrent, ou veulent que nous considérions, comme 'véritablement dangereux' pour l'intégrité fondamentale de l'Etat"<sup>19</sup>.

### *Economie légale et "criminalité organisée" : une relation symbiotique*

Typiquement, le discours dominant tend à associer le phénomène de la criminalité organisée avec des milieux à la marge de la société — une „criminalité des égouts“, pour ainsi dire, consistant d'une "canaille" internationale de voleurs de voitures, de marchands de drogue, de terroristes fanatiques, de trafiquants d'hommes et d'immigrés "illégaux". Ainsi, l'attention publique risque d'être détournée du fait que la criminalité ("organisée" ou non) émane souvent de milieux bien établis dans la société et proches du pouvoir. N'est-ce pas un élément caractéristique de notre époque qu'il devient de plus en plus difficile de distinguer entre les affaires et associations "légales" d'une part et celles "illégalés" d'autre? Alors que des scandales de corruption secouent les grands partis politiques dans plusieurs pays d'Europe, est-il

---

<sup>19</sup> M. Levi: „Perspectives on ‚Organised crime‘: An Overview“, The Howard Journal, Vol 37, No 4, November 1998; citation traduite de l'anglais par l'auteur.

nécessaire de rappeler que, dans un contexte de compétition économique “mondialisée” et de plus en plus brutale, même des grandes entreprises et des banques à réputation internationale succombent facilement à la tentation de faire recours, pour des raisons de pouvoir et de profit, à des pratiques et des fréquentations criminelles nécessitant un haut niveau d’organisation?

Enfin, à l’égard de secteurs entiers de l’économie européenne (par exemple le marché de l’immobilier, les industries du bâtiment, les secteurs agro-alimentaires, de la restauration et du textile), on pourrait même parler d’une “relation symbiotique entre l’économie légale et des structures à caractère mafieux, où il est de moins en moins clair qui, au vrai, rend des services à qui, qui apprend de qui, et qui corrompt qui”<sup>20</sup>.

### *Le trafic d’hommes : La politique sécuritaire de l’UE comme moteur de la criminalité organisée internationale?*

Cette relation symbiotique caractérise aussi un type de criminalité organisée qui, entre temps, sert de prétexte principal pour l’expansion de l’appareil policier-sécuritaire européen — le trafic international d’hommes. En effet, les réseaux de “passeurs” d’immigrés clandestins et de trafiquants d’hommes offrent, dans la plus pure logique de l’économie de marché, un service là où l’UE, par sa politique “d’immigration zéro”, a créé une demande et par conséquent un marché. Ce service, ils ne le rendent pas seulement à ces migrants et réfugiés “invisibles” qui, confrontés avec la quasi-impossibilité d’une entrée légale, tentent d’entrer illégalement sur le territoire de l’UE, mais aussi, et peut-être surtout, à ces secteurs parfaitement légaux et “visibles” de l’économie qui dépendent largement de l’afflux constant de cette main-d’œuvre bon marché et docile que représentent les immigrés clandestins.

Alors que les gouvernements de l’UE semblent peu pressés de s’attaquer à cette clientèle complice “en aval” du trafic d’hommes, ils ne manquent aucune occasion pour reprocher aux pays tiers voisins de l’UE connus comme pays d’émigration ou de transit leur prétendu manque de détermination dans la lutte contre l’immigration “illégal” et les réseaux de trafic d’hommes et d’imposer à ces Etats une approche répressive et sécuritaire du phénomène. Cette pratique d’ingérence “suprématur” commence

<sup>20</sup> Le criminologue Vincenzo Ruggiero, cité dans San Francisco Chronicle, 7.1.01.

à susciter une certaine irritation dans des pays comme la Pologne, la Bosnie-Herzégovine, la Roumanie et l'Albanie. Ainsi, non moindre que le ministre albanais de l'ordre public, Spartak Poci, a remarqué que "l'UE a besoin de main-d'œuvre, et les groupes criminels la livrent. C'est l'absence d'une politique claire pour venir à bout de certaines tendances démographiques et économiques qui permet la participation d'acteurs criminels"<sup>21</sup>. En février 2001, le gouvernement suédois, dans un effort de réduire l'afflux vers la Suède de requérants d'asile *via* la Bosnie, dépêcha un groupe de fonctionnaires de l'immigration et de la police à Sarajévo avec la mission "d'assister" les autorités bosniaques dans la lutte contre l'immigration "illégal". En Bosnie, les réactions à cette initiative étaient peu enthousiastes. La presse parlait "d'assistance interventioniste" et le ministre bosniaque responsable des droits de l'homme et des réfugiés, Fadil Haveric, constatait que son pays préférerait recevoir de la part de l'UE les moyens qui permettraient à ses propres autorités de venir à bout du problème de la migration. Non sans amertume, le ministre nota que l'objectif de l'Europe de l'ouest n'était pas d'aider à trouver une solution au problème, mais plutôt de bloquer les flux migratoires en Bosnie-Herzégovine, la transformant ainsi en une "réserve" pour les migrants dont l'Europe ne voulait pas<sup>22</sup>.

Les clivages sociaux et économiques toujours grandissants, sur le plan mondial et à l'intérieur de l'UE, ne peuvent que conduire à un climat de confrontation généralisée où les nantis "cherchent à défendre leurs privilèges, tandis que ceux qui sont absolument ou relativement déshérités se battent pour leur morceau du gâteau"<sup>23</sup>. Il n'est pas étonnant qu'un tel climat de compétition brutale et de confrontation donne naissance à de nouveaux types de criminalité. Alors qu'en début des années soixante la différence de revenus entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres était de 30 à 1, elle était de 74 à 1 en 1997. Face à ces chiffres, Enzo Bianco, alors ministre italien de l'intérieur, constatait en 2000 : "Il y a un rapport direct entre ces chiffres et la mondialisation de la criminalité organisée"<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> *San Francisco Chronicle*, 7.1.01; citation traduite de l'anglais par l'auteur.

<sup>22</sup> Beta News Agency, 15.2.01.

<sup>23</sup> Anthony H. RICHMOND : *Global Apartheid - Refugees, Racism, and the New World Order*, Oxford University Press, 1994, introduction, p.xii.

<sup>24</sup> Enzo BIANCO, cité dans *San Francisco Chronicle*, 7.1.01; traduction de l'anglais par l'auteur.

## Conclusions

Face à cette réalité, la question s'impose de savoir si une coopération européenne qui mise presque entièrement sur les méthodes policières-sécuritaires peut être efficace par rapport à son but énoncé de maintien de la „sécurité“ du public européen.

Pour ce qui est de la politique d'immigration et d'asile, des mesures introduites dans le cadre Schengen et JAI, on „s'accroche à l'idée qu'une augmentation et amélioration des mesures de dissuasion représente la seule voie en avant — qu'à terme, on arrivera à contrôler l'incontrôlable“<sup>25</sup>. Cette attitude est d'autant plus étonnante que tout semble indiquer que, malgré l'arsenal de mesures de contrôle et de dissuasion déjà mis en place, l'immigration irrégulière vers l'Europe ne cesse d'augmenter rapidement (même si les chiffres avancés doivent être appréciés avec prudence).

A titre d'exemple, selon un rapport émanant du parlement italien, 77 000 migrants arrivèrent à la côte italienne et 55 000 femmes étrangères „sans-papiers“ (dont un tiers en-dessous de dix-huit ans) auraient été forcées à la prostitution dans les seules années de 1999 et 2000. Dans un rapport de 2000, Interpol estimait le nombre des immigrés clandestins chinois dans la seule région parisienne à 80 000. Dans le Royaume Uni, le ministre de l'Intérieur d'alors, Jack Straw, admettait, fin 2000, que les autorités d'immigration britanniques avaient perdu tout contact avec 70 000 requérants d'asile dont on suppose qu'ils ont choisi la clandestinité pour éviter leur expulsion<sup>26</sup>.

Enfin, selon un rapport confidentiel d'Europol, au cours de l'an 2000, alors que 290 000 personnes demandèrent l'asile dans les pays membres de l'UE, environ 500 000 personnes arrivèrent comme clandestins (contre seulement 40 000 en 1993)<sup>27</sup>. Rien ne permet donc de supposer que la politique d'immigration ultra-restrictive de l'UE aurait permis aux États membres d'améliorer le contrôle des flux migratoires. Tout au contraire, elle semble pousser plus en plus de personnes dans des situations de clandestinité et d'illégalité. Il est

<sup>25</sup> Observations on the Austrian Presidency of the EU's Strategy, Paper on Immigration and Asylum Policy, ECRE secretariat, 4.9.98; traduction de l'anglais par l'auteur.

<sup>26</sup> *Daily Mail*, London, 22.11.00.

<sup>27</sup> BBC, 14.3.01.

difficile de voir comment un tel développement pourrait être propice à l'ordre et la sécurité publics.

Il en est de même pour le développement de la criminalité. Alors que le renforcement continu d'un appareil sécuritaire proactif dans le cadre de la coopération policière et judiciaire Schengen et JAI met en cause des principes fondamentaux de l'Etat de droit et contribue à la discrimination, l'exclusion et la criminalisation de groupes de population et de milieux entiers, on cherchera en vain la moindre indication (statistique, basée sur une recherche empirique ou comparative) permettant de conclure que ce réarmement sécuritaire aurait eu un effet positif sur le développement de la criminalité en Europe<sup>28</sup>. Tout au contraire, comme l'indique l'interaction déjà constatée entre la politique communautaire dans le domaine de l'immigration et de l'asile et la montée du trafic de migrants, il y a lieu de croire qu'une politique qui mise entièrement sur le contrôle et la répression policière symptomatique de diverses formes de déviance au lieu de s'attaquer aux causes économiques, sociales et politiques, constitue elle-même, à terme, une menace pour "l'ordre et la sécurité publics", en contribuant à la montée d'un climat fait de méfiance généralisée, de privation des droits, de discrimination et d'arbitraire. A son tour, un tel climat alimente les sentiments de frustration, d'aliénation et de révolte dont naissent la confrontation et la violence.

Nous vivons dans une ère de "mondialisation" accélérée. J'entends par la notion de "mondialisation" non pas la dominance mondiale actuelle d'un régime économique néolibéral (qui pourrait bientôt s'avérer être de nature très temporaire), mais la mobilité globale toujours accrue des capitaux, des marchandises, des services et des personnes, mobilité qui résulte de progrès technologiques facilitant différents types de communications, allant du transport de personnes et de biens jusqu'à la transmission rapide d'informations. Ce développement a pour conséquence que des frontières, des limites et des barrières (d'ordre artificiel, technique, géographique ou dans le temps) qui, auparavant, paraissaient insurmontables, deviennent de plus en plus perméables. Des informations peuvent aujourd'hui être échangées, des mesures de contrôle être exercées, des ordres être donnés dans un lieu et exécutés dans un autre, à des milliers de kilomètres de distance — tout cela en principe en tout

---

<sup>28</sup> Une évaluation scientifique de l'efficacité de différentes mesures Schengen ou des activités d'Europol, est rendue difficile en raison du manque total de transparence caractérisant la coopération policière-sécuritaire sur le plan européen.

lieu, à toute heure et dans les plus brefs délais. Ainsi, des décisions, des événements et des développements dans des régions lointaines peuvent rapidement et profondément influencer notre propre situation, et vice versa.

Dans l'ère de la mondialisation littéralement "sans bornes", la "sécurité" ne s'obtient plus par des mesures unilatérales visant de tenir à l'écart d'un territoire particulier (un Etat, un groupe d'Etats) des problèmes à caractère global.

Alors que les adeptes néo-libéraux du "moins d'Etat" ne semblent jamais rater une occasion pour dénoncer des prétendus manques d'efficacité et de "rendement", quand il s'agit de justifier le démantèlement du secteur public dans des domaines tels que les transports, la santé, ou l'éducation, rares sont ceux qui appellent à une évaluation du rapport coûts-bénéfices quand il s'agit de l'appareil sécuritaire-policiier. Or, une telle évaluation systématique des activités Schengen et JAI s'impose d'urgence. Les résultats d'une telle évaluation pourraient mettre en évidence la nécessité d'un vaste débat européen sur la notion même de la "sécurité": qu'entendons-nous par "sécurité"? Qu'est-ce qui nous fait peur? Qui et quoi menace notre sécurité? Quels sont les facteurs générateurs de migration et de fuite? Comment prévient-on la formation d'environnements criminogènes?

Il s'agit de mettre en lumière, avant qu'il ne soit trop tard, les défaillances et les dangers inhérents à une politique „sécuritaire” qui tente de réduire la perception publique du manque grandissant de *sécurité ontologique* aux seuls phénomènes de l'immigration et de la criminalité.