

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice _____ n°29
Revue trimestrielle - octobre 2014

La lutte contre la traite des êtres humains

Coopération entre police et justice

Sécurité nationale

La surveillance électronique dans
la lutte contre le terrorisme
Jérôme CICCOLINI

International

Comprendre l'importance du
renseignement policier
Eduardo GUERRERO GUTIERREZ

Le dossier

La coopération répressive en matière de traite des êtres humains
Bénédicte LAVAUD-LEGENDRE

La coopération judiciaire - Pierre BELLET

De l'usage de la frontière : le phénomène prostitutionnel
à la Jonquera - Martine CAMIADE

Directeur de la publication:

Cyrille Schott

Rédacteur en chef :

Manuel PALACIO

Comité de rédaction :

AMADIEU Jean-Baptiste, Agrégé de lettres, chargé de recherches au CNRS

BERLIÈRE Jean-Marc, Professeur émérite d'histoire contemporaine,
Université de Bourgogne

BONY Lucie, Géographe, Centre de recherche sur l'habitat, CNRS

COOLS Marc, Professeur en criminologie, Université libre de Bruxelles,
Université de Gand

DE BEAUFORT Vivianne, Professeur à l'Essec, co-directeur du CEDE

DE MAILLARD Jacques, Professeur de Science politique, Université de
Versailles Saint-Quentin

DIAZ Charles, Contrôleur Général, Inspection Générale de la Police Nationale

DIEU François, Professeur de sociologie, Université Toulouse 1 Capitole

EVANS Martine, Professeur de droit pénal et de criminologie, Université de Reims

HERNU Patrice, Administrateur INSEE

LATOUR Xavier, Professeur de droit, Université de Nice

LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, Professeur émérite de Science politique,
Université de Toulouse I, Capitole

NAZAT DOMINIQUE, Docteur en Sciences odontologiques, expert au

Groupe de travail permanent pour la révision des normes d'identification du
DVI d'INTERPOL

PICARD Jean-Marc, Enseignant-chercheur à l'Université de Technologie de
Compiègne

RENAUDIE Olivier, Professeur de droit public à l'Université de Lorraine, Nancy

REVEL Claude, Déléguée interministérielle à l'Intelligence économique

RIDEL Laurent, Directeur interrégional de l'Administration pénitentiaire

DE LA ROBERTIE Catherine, Professeur des Universités, Rennes I, Présidente
de l'AFUDRIS

ROCHE Jean-Jacques, Directeur de la formation, des études et de la
recherche de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN)

SAURON Jean-Luc, Professeur de droit à l'Université Paris Dauphine

TEYSSIER Arnaud, Inspecteur Général de l'Administration, Professeur
Associé à l'Université Paris I

VALLAR Christian, Doyen de la Faculté de droit, Nice Sophia Antipolis

WARUSFEL Bertrand, Professeur agrégé des facultés de droit, Université Lille 2

VELTCHOFF Caroline, Agrégée de Lettres, inspectrice d'académie

Responsable de la communication : Axelle de FONTGALLAND

Conception graphique et fabrication : Laetitia BÉGOT, Marine OSTAPOWICZ,
Daniel VIZET

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2014

Conditions de publication : Les Cahiers de la sécurité publient des articles, des comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité et de ses acteurs. Les offres de contribution sont à proposer à la rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs. Toute correspondance est à adresser à l'INHESJ à la rédaction de la revue. Tél. : +33 (0)1 76 64 89 00

Fax : +33 (0)1 76 64 89 31 - publications@inhesj.com

www.cahiersdelasecuriteetdelajustice.fr

Sommaire

3 Editorial – Cyrille Schott

Dossier

Coordinatrice du dossier : Bénédicte LAVAUD-LEGENDRÉ

- 4 La coopération répressive en matière de traite des êtres humains
Du droit à sa mise en œuvre
Bénédicte LAVAUD-LEGENDRÉ
- 14 Tu coopèreras sans retard et dans la plénitude de tes obligations
Bilan sur les principales difficultés rencontrées dans la coopération internationale contre la traite des êtres humains
Nicolas Le COZ
- 20 Eurojust et la lutte contre la traite des êtres humains
Sylvie PETIT-LECLAIR
- 25 La coopération entre les services d'enquête et les acteurs sociaux :
une arme pour lutter contre la traite des êtres humains
Éric PANLOUP
- 34 La coopération judiciaire en matière de traite des êtres humains
Pierre BELLET
- 48 La coopération en matière de saisie et de confiscation de l'argent
de la traite
Lisa DUMOULIN
- 55 L'identification des avoirs criminels
Yannick THOLOZAN
- 60 Forces et limites de la coopération franco-espagnole
Maiténa POELEMANS, Izaskun ORBEGOZO ORONZO
- 71 De l'usage de la frontière : le phénomène prostitutionnel
à la Jonquera
Martine CAMIADE





International

- 76 Comprendre l'importance du renseignement policier
Eduardo GUERRERO GUTIÉRREZ
- 82 Créer une police nouvelle pour un « État libre » :
aux origines de la Garda Síochána (1922-1925)
Éric MEYNARD

Sécurité nationale

- 92 La surveillance électronique dans la lutte contre le terrorisme
Jérôme CICCOLINI
- 101 Qu'est-ce que la sécurité intérieure ?
Éric POURCEL
- 107 De la contre-insurrection à la « contre-délinquance »
Faire du citoyen le premier acteur de sa sécurité
Stéphane AUTHIER

Risques et crises

- 110 Le couple analyste-décideur : un mariage de raison
Franck BULINGE

En débats

- 118 Le délinquant est-il vraiment si rationnel ?
De l'influence économique dans la pensée criminologique à l'étude de la prévisibilité de la délinquance
Clément de MAILLARD





Éditorial

Il y a cinq ans, les *Cahiers de la sécurité* avaient ouvert le dossier de la traite des êtres humains, dans un numéro qui en explorait les diverses facettes à l'échelle mondiale. Il abordait non seulement les formes variées que ce phénomène peut recouvrir - travail forcé, exploitation sexuelle, enfants soldats,... - mais également les mécanismes de lutte qui se mettaient alors en place, en France, en Europe et sur le plan international, où émergeaient de nouvelles formes de collaboration.

Si le thème reste hélas d'une douloureuse actualité, nous avons souhaité le reprendre du point de vue exclusif des acteurs de cette lutte, qui ont accru leur mobilisation et leur capacité d'action, même si les difficultés demeurent importantes.

Ce numéro est l'occasion de s'arrêter sur la dimension collaborative à l'œuvre dans la lutte contre la traite des êtres humains, tout particulièrement en ce qui concerne les institutions de la justice et de la police. Comme le soulignent plusieurs des auteurs qui ont contribué à ce dossier, la traite des êtres humains constitue un phénomène criminel transnational, qui impose, de fait, la coopération comme préalable à toute entreprise de poursuite et de répression. Il s'agit non seulement de se doter d'organisations capables d'agir à l'échelle où se développe cette criminalité, mais également d'outils communs, à commencer par un cadre de droit dont l'homogénéité, garante de l'efficacité, permette une action moins contrainte par la limite des frontières et des systèmes propres aux divers États. C'est ce que montre Bénédicte Lavaud-Legendre, en ouvrant le dossier qu'elle a coordonné : « le caractère transnational des faits est donc consubstantiel à (l') infraction, puisque sa raison d'être est de sanctionner les groupes criminels qui agissent sur plusieurs États, notamment en prenant pour cible celles et ceux qui sont prêts à tout pour pouvoir migrer. Dans ce contexte, on comprend

que la coopération entre les autorités étatiques répressives des États impliqués soit une condition *sine qua non* de la répression de ces agissements. C'est la raison pour laquelle un certain nombre d'institutions internationales ont fait de la coopération une de leurs priorités ».

Nous assistons, ainsi, au travail de construction d'un nouvel édifice juridique, ou, tout au moins, de nouveaux étages à l'édifice encore imparfait et fragile du droit international. C'est ce dont témoigne, dans son article, Pierre Bellet, premier vice-procureur à Bordeaux qui expose les avancées de la coopération judiciaire internationale, laquelle « se traduit par une grande diversité tant en ce qui concerne les acteurs que son champ d'application. La construction européenne a permis l'émergence d'un espace commun de sécurité, de liberté et de justice entraînant une révolution dans les pratiques de coopération en matière pénale. » De même, Sylvie Petit-Leclair montre ici l'importance prise par une institution comme Eurojust, dont l'action a permis une avancée réelle en matière de coordination des enquêtes et des poursuites.

Le dossier se penche également sur des aspects plus spécifiques de la lutte contre la traite des êtres humains, comme la coopération mise en place pour améliorer les procédures d'identification, de saisie et de confiscation de l'argent, fruit de cette criminalité. Enfin, pour illustrer ces questions à partir de l'action menée sur le terrain, le dossier donne une place particulière à la coopération franco-espagnole, en montrant comment les différents acteurs ont pu s'inscrire dans les nouveaux cadres de la coopération interétatique, afin d'avancer concrètement dans la détection et la répression de filières organisées autour de l'exploitation sexuelle. Si les *Cahiers* pouvaient titrer, il y a cinq ans, sur le « défi mondial » que représentait la traite des êtres humains, ce numéro souligne que ce défi continue d'être relevé, à travers des stratégies, des organisations et des pratiques de lutte, dont la coopération entre les acteurs constitue l'une des principales conditions d'existence.

Cyrille SCHOTT,

Préfet, directeur de l'INHESJ

La coopération répressive en matière de traite des êtres humains

Du droit à sa mise en œuvre

Bénédicte LAVAUD-LEGENDRE

La lutte contre les faits de traite des êtres humains constitue un défi considérable pour les démocraties des États dans lesquels les personnes sont exploitées. Deux éléments notamment expliquent l'ampleur des difficultés. Le premier est lié à la force des formes d'emprise subies par les victimes¹, dont l'effet est de les empêcher d'évoquer les faits subis. La loi du silence qui pèse sur ce type de pratiques est particulièrement difficile à rompre pour les autorités répressives. Le second élément tient au caractère transnational de ce type de criminalité. C'est sur ce point que nous allons revenir et plus particulièrement sur les formes de coopération à la disposition des autorités répressives.

On parle de criminalité transnationale organisée lorsque les faits sont commis dans plus d'un État ; dans un État alors qu'une partie substantielle de sa préparation, de sa planification, de sa conduite ou de son contrôle a eu lieu dans un autre État ; dans un État alors qu'est impliqué un groupe criminel organisé se livrant à des activités criminelles dans plus d'un État, ou dans un État alors qu'un autre État en subit des effets substantiels². Plus

spécifiquement, l'infraction de traite des êtres humains sanctionne les actes qui préparent l'exploitation d'une personne. La définition de référence se trouve dans le protocole de Palerme, protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée³, ratifiée par la France le 29 octobre 2000. Cette infraction désigne les actes de recrutement, transport, transfert, hébergement ou accueil d'une personne, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte [...], aux fins d'exploitation.

Le caractère transnational des faits est donc consubstantiel à cette infraction, puisque

Bénédicte LAVAUD-LEGENDRE



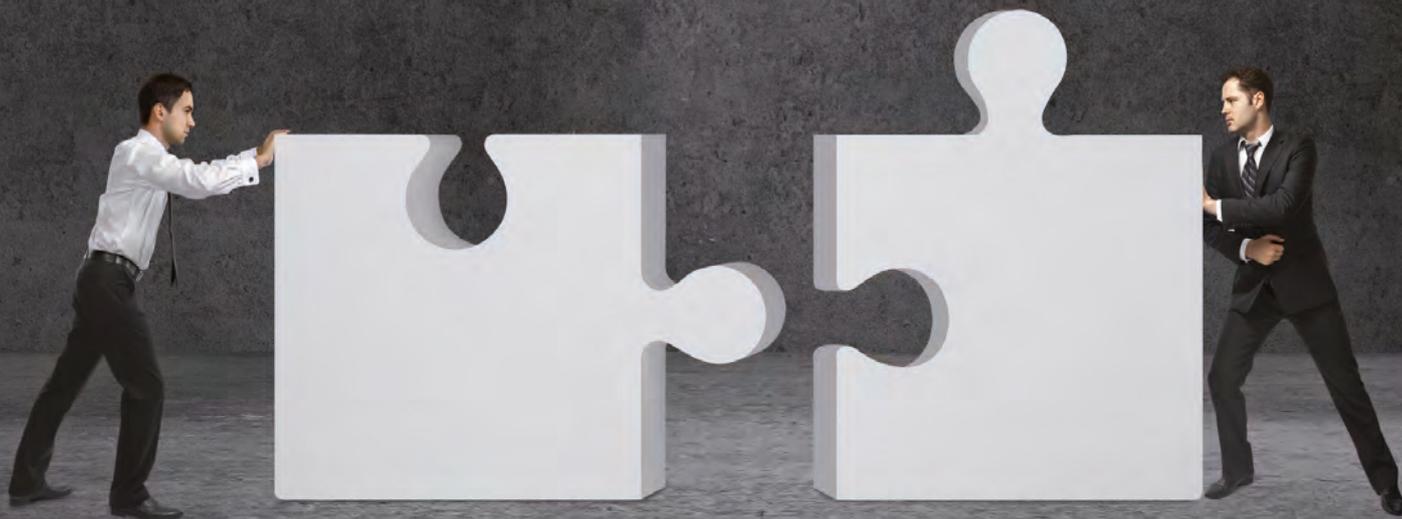
Après avoir exercé la profession d'avocat, docteur en droit, elle a intégré le

CNRS en tant que chargée de recherches. Membre du Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale (COMPTRASEC, CNRS, UMR 5114), ses recherches portent sur les formes contemporaines d'exploitation qualifiées de traite des êtres humains. Son questionnement porte sur le substrat commun à ces pratiques, au-delà de la diversité des formes d'exploitation ou des origines géographiques des personnes.

(1) Lavaud-Legendre (B.) et Quattoni (B.), 2013, « Désir migratoire, traite des êtres humains et stratégie d'emprise, analyse à partir d'un récit », *Prostitution nigériane : entre rêves de migration et réalités de la traite*, Karthala, p. 61-92.

(2) Voir l'article 3 de la convention des Nations unies de lutte contre la criminalité transnationale organisée, convention adoptée par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale, le 15 novembre 2000, Recueil des traités, vol. 2225, n° 39574.

(3) Préc.



© peshkova - Fotolia.com

sa raison d'être est de sanctionner les groupes criminels qui agissent sur plusieurs États, notamment en prenant pour cible celles et ceux qui sont prêts à tout pour pouvoir migrer⁴. Dans ce contexte, on comprend que la coopération entre les autorités étatiques répressives des États impliqués soit une condition *sine qua non* de la répression de ces agissements. C'est la raison pour laquelle un certain nombre d'institutions internationales ont fait de la coopération une de leurs priorités⁵.

Mais cette coopération est loin d'aller de soi, tant le droit pénal est en principe attaché à un territoire, ce qui est lié au respect de la souveraineté nationale. Aussi, le droit international a mis à la charge des États l'obligation de mettre en place les moyens nécessaires à l'établissement des faits⁶. Cette obligation a, par ailleurs, été réaffirmée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Rantsev contre Chypre et la Russie*⁷ : les États ont non seulement pour obligation de demander le

(4) La définition de la traite telle qu'elle résulte du protocole de Palerme n'empêche pas qu'un État comme la France opte pour une définition plus large sous cet angle. Comme le protocole de Palerme, l'article 225-4-1 du Code pénal français n'exclut pas les cas de traite interne (au sein d'un même État), mais elle permet également de sanctionner des formes de traite qui ne seraient pas le fait de groupes criminels agissant sur plusieurs États.

(5) Voir la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies n° 59/166 adoptée en séance plénière le 20 décembre 2004, A/RES/59/166, 2005, « Traite des femmes et des filles ». Le texte est accessible à l'adresse : www.daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/486/23/PDF/N0448623.pdf ; Également les mesures 48, 49 et 54 du Plan d'action mondial des Nations unies pour la lutte contre la traite des êtres humains, A/RES/64/293 ; Document d'information établi par le secrétariat du groupe de travail sur la traite des personnes, Vienne 27-29 janvier 2010, CTOC/COP/WG.4/2010/5 ; Document d'orientation générale sur le renforcement de la dimension extérieure de l'Union européenne dans le domaine de la lutte contre la traite, Bruxelles, 19 novembre 2009, 11450/5/09 ; Rapport du secrétaire général de l'Assemblée générale des Nations unies sur la traite des femmes et des filles, 1^{er} août 2014, A/69/224.

(6) Article 9 de la directive 2011/36/UE : « Après avoir demandé aux États de s'assurer que les enquêtes ou les poursuites ne dépendent pas de la plainte de la victime, la directive demande aux États de prendre les mesures nécessaires pour que des outils d'investigation efficaces soient mis à la disposition des enquêteurs ». L'article 1 § c de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite définit l'objet de la Convention comme comprenant l'obligation de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la traite. Voir également la Recommandation Rec(2005) 10 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, relative aux « techniques spéciales d'enquêtes » en relation avec des infractions graves.

(7) Cour eur. dr. h., arrêt *Rantsev c. Russie et Chypre*, 7 janvier 2010, requête n° 25965/04.

concours des autorités répressives d'un autre État lorsque l'affaire comporte un élément d'extranéité et qu'elle implique l'obtention de preuves situées à l'étranger⁸, mais également l'obligation, lorsqu'ils sont États requis, d'apporter leur aide à l'État requérant en lui fournissant « *son assistance, sa compétence et ses moyens*⁹ ». Loin de se limiter à une obligation formelle, la Cour affirme que « *Pour qu'une enquête sur un décès soit effective, il faut que les États membres prennent les mesures nécessaires et disponibles pour réunir les éléments de preuve pertinents, que ces éléments se situent ou non sur le territoire de l'État qui enquête* ».

Étudier la définition du cadre normatif applicable en matière de coopération implique préalablement de cerner la zone géographique étudiée, puisque ce cadre varie selon la sphère définie. En matière de lutte contre la traite des êtres humains, le texte dont le champ d'application est le plus large est la convention des Nations unies consacrée à la criminalité transnationale organisée, puisqu'elle compte 147 signataires. Elle s'applique en l'absence de traité bilatéral conclu entre deux États et constitue un cadre d'entraide judiciaire extrêmement précieux.

Si l'on restreint la sphère aux pays membres du Conseil de l'Europe, on retiendra la convention européenne d'extradition de 1957, la convention d'entraide judiciaire de 1959, le protocole additionnel en matière d'extradition de 1975 et le protocole additionnel du 17 mars 1978. Ces différents textes sont en vigueur dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe auxquels il convient d'ajouter l'Afrique du Sud, la Corée et Israël.

Enfin le cadre le plus abouti de coopération s'applique aux États membres de l'Union européenne. Le texte de référence est alors la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide en matière pénale¹⁰. Traditionnellement,

la coopération recouvrait principalement deux hypothèses : une autorité judiciaire compétente (autorité requise) accomplit des actes pour le compte d'une autorité judiciaire relevant d'un autre État (autorité requérante) ; une autorité judiciaire est autorisée à accomplir des actes sur un territoire autre que le sien. Or, sous l'influence de la construction de l'Union européenne, le principe de la reconnaissance mutuelle a conduit les États à faire comme si une décision émanant d'une juridiction d'un État membre émanait de l'État chargé de l'exécuter. De ce fait, l'expression « État d'émission » a remplacé celle d'« État requérant » et celle d'« État d'exécution » s'est substituée à « État requis ».

Pour des raisons liées à l'ampleur des textes étudiés, seuls la convention des Nations unies de lutte contre la criminalité transnationale organisée et le cadre normatif applicable au sein de l'Union européenne¹¹ seront étudiés. Néanmoins, le constat serait le même si l'on intégrait dans le champ de cet article les textes applicables à l'échelle des États membres du Conseil de l'Europe.

EN MATIÈRE DE LUTTE
CONTRE LA TRAITE
DES ÊTRES HUMAINS,
LE TEXTE DONT LE
CHAMP D'APPLICATION
EST LE PLUS LARGE
EST LA CONVENTION
DES NATIONS
UNIES CONSACRÉE
À LA CRIMINALITÉ
TRANSNATIONALE
ORGANISÉE, PUISQU'ELLE
COMPTE 147 SIGNATAIRES.
ELLE S'APPLIQUE EN
L'ABSENCE DE TRAITÉ
BILATÉRAL CONCLU
ENTRE DEUX ÉTATS ET
CONSTITUE UN CADRE
D'ENTRAIDE JUDICIAIRE
EXTRÊMEMENT PRÉCIEUX.

On constate en effet à chacun de ces niveaux, la mise en place, au cours de ces quinze dernières années, de moyens juridiques conséquents destinés à faciliter la coopération. Néanmoins, ce constat ne saurait masquer la persistance d'un certain nombre de difficultés, liées à la mise en œuvre de la norme.

(8) « Dans les affaires de traite internationale, les États membres ont non seulement l'obligation de mener une enquête interne sur les faits survenant sur leur propre territoire, mais aussi celle de coopérer efficacement avec les autorités compétentes des autres États concernés dans l'enquête sur les faits survenus hors de leur territoire » § 289.

(9) § 245.

(10) La Grèce, l'Italie et l'Irlande ne sont pas parties à ce texte. Néanmoins, la transmission directe des demandes d'entraide reste possible avec ces États dans le cadre de la convention d'application de Schengen du 14 juin 1985.

(11) Les règles de coopération applicables entre les États membres du Conseil de l'Europe sont largement présentées sur le site www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PC-OC/default_en.asp

La mise en place de règles facilitant la coopération entre les États

La volonté de faciliter la répression d'infractions relevant de la criminalité transnationale organisée s'est traduite par la création de règles procédurales propres, dans la convention des Nations unies de lutte contre la criminalité transnationale organisée. Au niveau de l'Union européenne, un certain nombre de règles facilitant la coopération entre les États ont été posées au Conseil de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 qui a consacré le principe de la reconnaissance mutuelle et posé les fondements de ce qui deviendra le mandat d'arrêt européen.

La convention de lutte contre la criminalité transnationale organisée

La convention de lutte contre la criminalité transnationale organisée a défini un certain nombre de principes facilitant la mise en œuvre de la coopération. En outre, elle détaille diverses procédures.

Les principes facilitant la coopération

La convention de lutte contre la criminalité transnationale organisée constitue une base légale de coopération. Elle définit des principes destinés à faciliter et harmoniser la coopération entre les États signataires. Ils portent sur la désignation des autorités compétentes, l'application de la double incrimination et la forme requise pour les actes de coopération.

L'article 18 paragraphe 3 de la convention des Nations unies demande aux États de créer une autorité centrale compétente qui reçoit et exécute les demandes d'entraide (ou les transmet aux autorités compétentes pour exécution). Parallèlement, elle encourage les États à faire passer leur demande de coopération par les bureaux centraux nationaux d'Interpol et les outils créés par Interpol. Les moyens de communication actuels permettent aux autorités judiciaires de tous les pays d'accéder facilement à un annuaire mentionnant les coordonnées de l'ensemble de leurs correspondants judiciaires dans les États signataires¹².

L'application des mesures d'entraide prévues par la convention des Nations unies implique que soit vérifié le

respect du principe de la double incrimination. Mais dans la mesure où la convention oblige les États signataires à incriminer les faits visés dans la convention et dans les protocoles additionnels, ce critère est réputé être rempli par tous les États signataires, et ce, quelle que soit la manière dont précisément les faits sont qualifiés.

Enfin, la convention des Nations unies présente pour intérêt de fixer clairement la forme que doivent revêtir les demandes d'entraide judiciaire. Selon l'article 18 paragraphe 15, elles doivent contenir les renseignements suivants : désignation de l'autorité dont émane la demande, objet et nature de la procédure judiciaire à laquelle se rapporte la demande, nom et fonctions de l'autorité qui en est chargée, résumé des faits, description de l'assistance requise et le détail de toutes les procédures particulières que l'État partie requérant souhaite voir appliquer, si possible l'identité, l'adresse et la nationalité de toute personne visée, le but dans lequel le témoignage, les informations ou les mesures sont demandés.

En outre, le texte détaille les règles applicables à un certain nombre de procédures particulières.

La définition de procédures particulières

L'extradition, les formes classiques d'entraide, les enquêtes conjointes, les techniques spéciales d'enquête ou les procédures applicables en matière de gel et de confiscation font l'objet de dispositions particulières au sein de la convention.

En vertu de l'article 16 de la convention des Nations unies, une demande d'extradition ne peut en principe aboutir que lorsque l'infraction visée est incriminée dans l'État requis et à la condition que la loi autorise l'extradition. On a vu qu'en principe, les États signataires se sont engagés à incriminer les infractions sur lesquelles portent la convention et ses protocoles. En outre, l'article 16-3 précise que chacune des infractions auxquelles s'applique le présent article est de plein droit incluse dans tout traité d'extradition en vigueur entre les États parties en tant qu'infraction dont l'auteur peut être extradé. Lorsque les États conditionnent cette procédure à l'existence d'un traité, ils doivent faire savoir au secrétaire général des Nations unies s'ils retiendront ou non la convention comme le fondement légal de cette forme de coopération. Ces éléments montrent la volonté des rédacteurs de la convention de tout mettre en œuvre pour faciliter les mesures d'entraide entre pays signataires. Il n'en demeure pas moins que la prudence impose aux magistrats procédant à ce type d'actes de rester en contact

(12) Le site suivant permet d'accéder à un annuaire mentionnant les coordonnées de l'ensemble des correspondants judiciaires dans les États : www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_AtlasAdvanced.aspx

avec l'autorité centrale de l'État requis afin d'empêcher toute erreur qui pourrait freiner l'aboutissement de la demande¹³.

Les formes d'entraide qui peuvent être sollicitées entre les États signataires sont définies à l'article 18 : recueil de témoignages ou dépositions, signification d'actes judiciaires, perquisitions ou saisies, visites de lieux, fourniture d'informations aux experts, identification des produits du crime, assistance volontaire à l'enquête dans un pays à la demande d'un autre... Comme dans bien d'autres domaines régis par ladite convention, le texte fournit un cadre juridique d'entraide applicable en l'absence de convention bilatérale de coopération (paragraphe 9 et 29). En présence d'une convention bilatérale, les États peuvent néanmoins convenir de retenir les mesures de la convention pour les infractions relevant de la criminalité transnationale organisée.

Il importe de préciser que si un certain nombre de demandes d'entraide se font de manière informelle, ce mode de communication ne peut être pertinent qu'à un stade très embryonnaire de l'enquête. Il ne peut s'agir que de recueillir des informations destinées à confirmer la nécessité d'ouvrir une procédure sur des faits présumés. Au-delà, dès que les informations recueillies sont destinées à être produites en justice, il devient nécessaire de passer par la voie procédurale officielle¹⁴, sauf à prendre le risque de voir la procédure annulée par la suite.

L'article 18 précise en outre qu'un État peut fournir des informations à un autre État en l'absence de demande préalable. Le § 15 de l'article 18 indique les renseignements que doit comprendre toute demande d'entraide et le § 21 du même article précise les motifs de refus recevables. Dans cette dernière hypothèse, la décision de refus doit être motivée.

La convention encourage les États à mettre en place des accords ou arrangements en vue de la création d'instances d'enquête conjointes (Article 19) ou le recours à des techniques d'enquête spéciales comme la surveillance électronique ou d'autres formes de surveillance ou opérations d'infiltration (article 20).

Les procédures applicables en matière de gel et confiscation sont prévues aux articles 12 et 13 de la convention des Nations unies. C'est en principe le droit de l'État requis qui s'applique, mais différentes règles sont posées dans la convention, parmi lesquelles l'interdiction d'invoquer le secret bancaire (Article 12-6°).

À UNE ÉCHELLE ÉVIDEMMENT PLUS RESTREINTE, LE CADRE JURIDIQUE POSÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE SE RÉVÈLE INCONTESTABLEMENT PLUS ABOUTI ENCORE, PUISQU'IL S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE RAPPROCHEMENT GLOBAL DES LÉGISLATIONS DES MEMBRES DE L'UNION.

La convention de lutte contre la criminalité transnationale organisée constitue donc un outil particulièrement complet en matière de coopération entre autorités répressives pour les infractions étudiées, même si certains progrès peuvent évidemment être encore effectués dans sa mise en œuvre ainsi que le révèle la résolution 5/8 du Rapport de la Conférence des parties à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée lors de la 5^e session, tenue à Vienne du 18 au 22 octobre 2010¹⁵. À une échelle

évidemment plus restreinte, le cadre juridique posé par l'Union européenne se révèle incontestablement plus abouti encore, puisqu'il s'inscrit dans un contexte de rapprochement global des législations des membres de l'Union.

Les formes de coopération applicables au sein de l'Union européenne

Le principe de la reconnaissance mutuelle constitue aujourd'hui le socle sur lequel repose la coopération entre les États membres de l'Union européenne. Ce principe s'appuie sur l'idée que « *même si un autre État peut ne pas traiter une affaire donnée de façon identique, voire analogue à son propre*

(13) Un outil essentiel pour mettre en œuvre une telle procédure est une fiche des principaux points à vérifier, telle que celle qui figure à l'annexe IV et V du Manuel d'assistance des Nations unies : www.coe.int/t/dghl/standardsetting/pc-oc/Tools_implementation1_en.asp

(14) Sur ce point, voir le Module 6 du *Manuel de lutte contre la traite des êtres humains à l'usage des praticiens de la justice pénale* édité par l'ONUDC et UN.GIFT.

(15) Voir le document CTOC/COP/2010/17, p. 44.

État, les résultats sont tels qu'ils sont considérés comme équivalents aux décisions de ce dernier. La confiance mutuelle est déterminante [...]. Dans ces conditions, une décision prise par une autorité dans un État pourrait être acceptée en tant que telle dans un autre État [...]. Reconnaître une décision étrangère en matière pénale pourrait également signifier lui donner effet en dehors de l'État dans lequel elle a été prise, soit en lui donnant les effets juridiques qui lui sont attribués par le droit pénal étranger soit en tenant compte de cette décision pour lui associer les effets prévus par le droit pénal de l'État qui la reconnaît¹⁶». Les formes de coopération au sein de l'Union européenne seront donc exposées en présentant les principes avant les procédures particulières.

Les principes de coopération répressive définis dans le cadre de l'Union européenne

La convention du 29 mai 2000 pose un certain nombre de principes généraux de coopération applicables à toutes les infractions commises dans le cadre de l'Union européenne. La transmission directe est ainsi érigée en règle générale (Article 6-1°), ce qui signifie que les demandes d'entraide et les échanges spontanés se font d'autorité judiciaire à autorité judiciaire, même si la demande d'autorité centrale à autorité centrale reste obligatoire dans deux hypothèses définies à l'article 6-8°¹⁷.

En outre, l'un des apports importants de ladite convention est de ne plus définir le principe de la double incrimination comme obligatoire (Article 3). Par conséquent, lorsqu'une décision judiciaire est rendue dans un État membre et conformément aux règles appliquées dans cet État, elle doit être exécutée sans autre formalité dans tout État membre comme s'il s'agissait d'une décision judiciaire de ce deuxième État¹⁸.

Au niveau formel, l'article 6-1° de la convention du 29 mai 2000 prévoit désormais que les demandes d'entraide sont faites par écrit ou par tout moyen permettant d'en obtenir une trace écrite.

Enfin, le principe de la reconnaissance mutuelle implique concrètement l'exécution par un autre État d'une décision prise dans un État. Il est à l'origine de plusieurs procédures ayant permis des avancées considérables en matière de coopération.

L'existence de procédures facilitant la coopération

Trois exemples mettront en évidence les avancées permises par le principe de la reconnaissance mutuelle : le mandat d'arrêt européen, le mandat européen d'obtention de preuves et l'exécution des décisions judiciaires. Au-delà, nous reviendrons sur les équipes communes d'enquêtes qui constituent probablement l'exemple le plus abouti de ce que signifie aujourd'hui la coopération internationale.

Le mandat d'arrêt européen fait l'objet de la décision-cadre 2002/584/JAI. Il est applicable dans trois situations : la personne est remise à l'État requérant dans le cadre d'une instruction ; la personne est remise à l'État requérant en vue du jugement ; la personne est remise à l'État requérant pour purger sa peine. Dans cette dernière hypothèse, la peine restant à exécuter doit être supérieure à 4 mois. Formellement, un mandat d'arrêt européen doit contenir les renseignements suivants : l'identité et la nationalité de la personne recherchée, la désignation précise des coordonnées complètes de l'autorité judiciaire dont il émane, l'indication de l'existence d'un jugement exécutoire, d'un mandat d'arrêt ou de toute autre décision judiciaire ayant la même force selon la législation de l'État membre d'émission et entrant dans le champ d'application des articles 695-12 et 695-23 du Code de procédure pénale. La nature et la qualification juridique de l'infraction, la date, le lieu et les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise ainsi que le degré de participation à celle-ci de la personne recherchée doivent être mentionnés. Enfin doivent figurer la peine prononcée s'il s'agit d'un jugement définitif, ou les peines encourues par la loi de l'État membre d'émission, ainsi que toutes les conséquences susceptibles de découler de cette infraction.

Le mandat européen d'obtention de preuves est une décision judiciaire, rédigée suivant un formulaire type¹⁹, émise par une autorité compétente d'un État membre afin d'obtenir des objets, documents et données d'un autre État en vue de leur utilisation dans le cadre des procédures pénales définies à l'article 5 de la décision-cadre 2008/978/JAI²⁰. L'autorité d'exécution reconnaît tout mandat européen d'obtention de preuves transmis conformément à l'article 8, sans qu'aucune formalité ne soit requise. Il incombe à l'État d'exécution de choisir les mesures qui en vertu de son droit national lui permettront

(16) COM (2000), 495 final, 26 juillet 2006, Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale, non publié au JO.

(17) C'est le cas lorsque les demandes portent sur le transfèrement temporaire ou le transit de détenus ou encore lorsqu'elles portent sur les avis de condamnation visés à l'article 22 de la convention européenne d'entraide judiciaire et à l'article 43 du traité Benelux. Voir l'article 8 de la Convention du 29 mai 2000.

(18) Flore (D.), 2009, *Droit pénal européen*, Larcier, Bruxelles, p. 365.

(19) Formulaire figurant en annexe de la décision-cadre 2008/978/JAI du 18 décembre 2008.

(20) Article 1 1° de la décision-cadre 2008/978/JAI.

de fournir les objets, les documents donnés requis par le mandat d'obtention de preuves.

Le principe de reconnaissance mutuelle s'applique également aux décisions judiciaires, qu'elles aient été prononcées en présence de la personne poursuivie ou accusée et dont il s'agira d'assurer l'exécution²¹, ou en son absence²². La loi du 5 août 2013 a transposé en droit interne (articles 728-10 à 728-76 du CPP) les engagements pris au niveau européen. Ont ainsi notamment été déterminées les conditions d'exécution d'une peine dans un État autre que celui qui l'a prononcée et ce, sous réserve que cette mesure soit de nature à favoriser la « réinsertion sociale » (art. 4 de la décision-cadre²³).

Lorsque la décision a été prononcée en l'absence de la personne poursuivie ou accusée, c'est l'article 695-22-1 du CPP qui définit les motifs de refus d'exécution d'un mandat d'arrêt européen tels qu'ils résultent de la décision-cadre 2009/299/JAI.

Enfin, l'un des outils les plus avancés de coopération au sein de l'Union européenne est probablement l'existence d'équipes communes d'enquêtes, telles que régies par la décision-cadre du 13 juin 2002²⁴. Cette procédure est applicable pour les enquêtes difficiles impliquant une mobilisation importante de moyens qui concernent plusieurs États membres. Cette complexité justifie, dans la grande majorité des cas, l'implication d'Eurojust. Il est *a minima* prévu par l'article 13 § 5 de la décision Eurojust que les États membres informent leurs membres nationaux de la création de ladite équipe.

La création d'une telle équipe implique qu'une enquête soit ouverte dans chacun des États concernés. Une fois prise la décision de créer une équipe commune d'enquête, un accord écrit doit être conclu. Il constitue la base de fonctionnement de l'équipe²⁵.

Après concertation des autorités judiciaires des États, l'équipe agit sous l'autorité d'un représentant de l'autorité compétente participant à l'enquête de l'État dans lequel elle se déroule. C'est le droit de ce dernier État qui s'applique.

Les pouvoirs des membres nationaux sont ceux prévus par leur droit interne, ceux des membres détachés sont définis dans l'accord, ceux des membres d'Europol sont définis à l'article 6 de la décision Europol et ceux d'Eurojust résultent de l'article 9 septies de la décision Eurojust. Les membres de l'équipe commune d'enquête peuvent échanger librement les informations dont ils ont connaissance légalement dans le cadre de leurs fonctions. 118 équipes communes d'enquête ont été constituées en 2013.

Ces outils révèlent incontestablement les avancées considérables réalisées en matière de coopération. Néanmoins, il serait réducteur de s'en tenir là et de ne pas identifier les difficultés qui perdurent dans la mise en œuvre de la coopération, que ce soit au sein de l'Union, et plus encore, au-delà de cette zone géographique.

La persistance de difficultés dans la mise en œuvre de la coopération

Les facteurs susceptibles de freiner la coopération internationale sont de plusieurs ordres. Ils peuvent être de nature juridique et être liés au contrôle par la Cour européenne de la protection des droits des personnes poursuivies, mais de manière plus significative, ce sont des éléments de nature non juridique qui constituent les principaux obstacles à la coopération.

La protection des droits de l'homme comme facteur susceptible de limiter la coopération

Même si la Cour européenne n'est pas le juge naturel de l'entraide répressive, elle s'est saisie de ce contentieux, s'inquiétant de ce que la volonté répressive ne porte atteinte aux droits fondamentaux des justiciables. C'est dans ce contexte que la Cour a créé l'obligation négative de ne pas coopérer. Dans l'arrêt Soering contre Royaume-Uni²⁶ en effet, la Cour considère qu'en faisant droit à la

(21) Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008.

(22) Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009.

(23) Sur cette question, voir N. Le Coz, « L'entraide pénale dans l'Union européenne », *AJ Pénal* 2013, p. 523.

(24) Décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil du 13 juin 2002. Ce sont les articles 695-2 et suivants du CPP qui définissent cette procédure en droit interne. Voir également la circulaire de la DACG 09-3/G1 du 23 mars 2009.

(25) La Résolution du 26 février 2010 contient un modèle d'accord pour la création d'une équipe commune d'enquête, JO n° C70, 19 mars 2010, p. 1.

(26) CEDH, 7 juillet 1989, JCP 1990, I, 3452, note H. Labayle ; RTDH 1990, 5, note W. J. Ganshof Van Der Meersch ; RGDI 1990, 103, note F. Sudre ; GACEDH, 6^e éd., PUF, 2011, p. 178, obs. F. Sudre ; AFDI 1991, 583, obs. V. Coussirat-Coustère ; RSC 1989, 786, obs. L. E. Pettiti ; JDI 1990, 734, obs. P. Rolland et P. Tavernier.

demande d'extradition d'un ressortissant allemand émise par les autorités de Virginie, le Royaume-Uni prend le risque de soumettre ce dernier à des conditions de vie et de détention qui pourraient être contraires à l'article 3 de la convention européenne, s'il était condamné à mort. La Cour indique : « *L'article 3 ne ménage aucune exception [...] ; l'extradition d'un fugitif vers un autre État où il subira ou risquera de subir la torture ou des peines et traitements inhumains et dégradants engage la responsabilité d'un État contractant sur le terrain de l'article 3*²⁷ ». Cette jurisprudence est donc susceptible de fonder le refus d'extradition d'une personne vers un pays dont les conditions de détention sont contraires aux droits garantis par la convention²⁸. De même, elle a jugé contraire à l'article 3 l'extradition vers un État qui peut la condamner à une peine perpétuelle, sans possibilité de recours²⁹.

Un État peut également refuser légitimement d'extrader un détenu qui souffre d'une pathologie mentale lorsque l'état de santé de ce dernier laisse craindre que les conditions de détention qui lui seront infligées ne puissent constituer un traitement inhumain, contraire à l'article 3³⁰.

Cependant, l'article 3 n'est pas le seul fondement susceptible de justifier une obligation de non-coopération. En effet, dans l'affaire El Haski contre Belgique³¹, le requérant demandait que les preuves produites par-devant la juridiction soient écartées au motif qu'elles auraient été obtenues au Maroc sous la torture. La Cour lui donne raison en considérant que dans une telle hypothèse, émerge le risque d'une violation combinée des articles 3 et 6 de la convention européenne.

De la même manière, l'article 6 pourrait fonder le refus d'extradition d'une personne condamnée suite à une procédure considérée comme inéquitable au regard du droit européen.

Mais ces hypothèses nous semblent malgré tout quantitativement négligeables. De manière plus fondamentale, ce sont vraisemblablement les résistances individuelles, matérielles ou politiques qui constituent le principal obstacle à la mise en œuvre de la coopération.

LA COOPÉRATION
EST AVANT TOUT UNE
AFFAIRE DE PERSONNES.
ELLE REPOSE SUR LA
VOLONTÉ, VOIRE LA
PUGNACITÉ DE TEL OU
TEL PROFESSIONNEL,
QUI VA CRÉER UN
RÉSEAU DE RELATIONS
INTERPERSONNELLES
POUR FAIRE APPLIQUER
LES TEXTES. LE
FACTEUR HUMAIN
EST DONC, COMME
DANS BEAUCOUP DE
DOMAINES, ESSENTIEL,
MÊME S'IL N'EST
ÉVIDEMMENT PAS
SUFFISANT.

Les résistances à la coopération

Ainsi que les débats lors des journées d'étude sur le thème de la coopération entre les acteurs luttant contre la traite des êtres humains³² l'ont mis en évidence, la coopération est avant tout une affaire de personnes. Elle repose sur la volonté, voire la pugnacité de tel ou tel professionnel, qui va créer un réseau de relations interpersonnelles pour faire appliquer les textes. Le facteur humain est donc, comme dans beaucoup de domaines, essentiel, même s'il n'est évidemment pas suffisant. Cet élément nous semble devoir être clairement identifié lors de la formation des professionnels, si l'on veut pouvoir créer des réflexes et une culture de la coopération.

Au-delà, Eurojust identifie dans son rapport « Strategic Project on Eurojust's action against trafficking in human beings » un certain nombre d'obstacles d'ordre pratique freinant cette coopération³³. On retiendra les délais ou l'absence de réponse aux

(27) CEDH, Soering contre Royaume-Uni, préc. § 88.

(28) Sur cette question, voir notamment Fort (F-X), 2010, « La protection de la dignité de la personne détenue », AJDA, 2249 ; Herran (T.), 2013, « L'emprise de la cour européenne des droits de l'homme sur l'entraide répressive internationale », RSC, p. 735.

(29) CEDH, Trabelsi contre Belgique, 4 septembre 2014, n° 140/10, AJDA 2014, p. 1688.

(30) CEDH, 16 avril 2013, n° 17299/12, Aswat contre Royaume-Uni, D. 2013, 1065.

(31) CEDH 25 septembre 2012, n° 649/08.

(32) Journées d'études organisées conjointement par le COMPTRASEC (CNRS - UMR 5114) et le CDRE (Université de Pau et des Pays de l'Adour), Bayonne, 27 et 28 mars 2014.

(33) Ces difficultés ont été identifiées suite à la diffusion par Eurojust d'un questionnaire auprès de ses partenaires et interlocuteurs. Voir le rapport « Strategic Project on Eurojust's action against trafficking in human beings », octobre 2012, p. 22.

demandes formulées, le temps et le coût nécessaires à la traduction des pièces et documents, la difficulté à obtenir des preuves de certains États tiers en raison de l'absence d'infrastructures ou de l'absence de moyens pour suivre des personnes ou des biens³⁴, les problèmes rencontrés dans l'administration de la preuve avec certains États tiers, les difficultés pour prendre contact avec les autorités compétentes ou encore la difficulté à rendre effectives certaines dispositions qui résultent pourtant de traités bilatéraux (ainsi, bien que l'admission de la vidéoconférence soit prévue dans un traité conclu entre la Grande-Bretagne et le Vietnam, aucun mécanisme ne permet de mettre en œuvre ce mécanisme au Vietnam).

Le rapport souligne la difficulté qu'il y a à travailler avec les États tiers. Il indique ainsi que sur les vingt-neuf dossiers qui ont fait l'objet d'une analyse pour la rédaction dudit document, les États tiers ont été sollicités dans huit dossiers et n'ont répondu que dans un seul cas.

Pour ce qui est enfin des difficultés d'ordre plus politique, on sait qu'aujourd'hui toute coopération avec certains États fortement concernés par les réseaux de traite des êtres humains, comme l'Ukraine, la Russie, la Biélorussie, les Pays baltes, à l'Est de l'Europe, est impossible en raison d'importants problèmes de corruption qui anéantissent toute relation de confiance. De ce fait, certains professionnels rencontrés indiquent clairement préférer ne pas solliciter ces États³⁵.

On observe évidemment des difficultés comparables avec bien d'autres États dans le monde, et notamment, pour ce qui nous concerne, avec le Nigeria. Entre 1997 et 2011, neuf demandes ont été présentées par la France au Nigeria, dont seules quatre auraient été exécutées. Inversement, le Nigeria n'a adressé que sept demandes à la France au cours de la même période³⁶. Si une convention d'entraide judiciaire entre la France et le Nigeria a été signée par la France en 2012³⁷, elle n'a, à ce jour, toujours pas été signée par le Nigeria.

Le magistrat de liaison français en poste en Afrique de l'Ouest indique à ce sujet : « *L'entraide judiciaire répressive doit jouer un rôle central dans la poursuite des auteurs d'infraction de traite des êtres humains. Elle le pourrait sans l'hostilité, le désintérêt a minima manifestés par les autorités nigérianes dans la mise en œuvre de cette coopération*³⁸ ». Il poursuit : « *En Afrique, des dysfonctionnements du système judiciaire du type de ceux constatés au Nigeria s'observent tant dans des pays comme l'Afrique du Sud que dans d'autres moins bien lotis : le manque de moyens, matériels et humains, des bureaucraties pesantes, des services désorganisés et parfois gangrenés par des phénomènes de corruption sont des plus fréquents.* »³⁹

Enfin, certains États, comme la Chine, sont réputés pour utiliser la coopération en matière répressive comme instrument de négociation politique, n'acceptant de participer à une procédure que moyennant l'assurance d'une contrepartie sur le terrain plus politique⁴⁰.

On comprend donc que l'évolution du droit positif, et notamment la conclusion d'accords bilatéraux, n'est pas un élément suffisant pour surmonter l'ampleur des difficultés qui sont de multiples natures. Néanmoins, on peut croire que l'engagement pris par les signataires de motiver un refus de coopération ou la clarification des exigences formelles requises par les États signataires peuvent peu à peu faire évoluer les pratiques et limiter les échecs rencontrés.

Au-delà des points qui ont été évoqués, on ne saurait oublier que dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, la question de la coopération dépasse le seul angle répressif. Elle connaît en effet d'autres dimensions : coopération entre les États et l'ensemble des acteurs de la société (ONG, banques, entreprises, douanes, services de l'immigration, inspection du travail, membres de la société civile⁴¹), mais aussi coopération entre ces différents acteurs en vue de mieux détecter et suivre les situations de traite, ou encore coopération entre rapporteurs nationaux, entre ONG locales de différents

(34) Le rapport cite par exemple le cas du Nigeria et du Vietnam qui n'ont pas de banque de données pour recueillir des informations comme l'ADN ou les empreintes digitales, ce qui constitue pourtant un outil précieux dans l'identification des suspects.

Voir également Dandurand (Y.), Colombo (G.) et Passas (N.), 2007, « *Measures and mechanisms to strengthen international cooperation among prosecution services* », *Crime, law and social change*, n° 47, p. 261-289.

(35) Entretien avec un membre de l'Office central de lutte contre la traite des êtres humains, mars 2012.

(36) Voir le Rapport n° 4177 du Député J.-L. Reitzer présenté au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 3316 autorisant l'approbation de l'accord d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Nigeria.

(37) Loi n° 2012-1167 du 19 octobre 2012, validant la convention d'entraide, parue au JO n° 245 du 20 octobre 2012.

(38) Simoni (V.), Voglimacci (D.), 2013, « *Quelle protection pour les victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle ? Le cas particulier des femmes nigérianes* », *JCP éd° Gle*, supplément au N° 19-20 - 6 mai 2013.

(39) Sur cette question, voir le cas rapporté dans le rapport UNODC 2005, p. 7.

(40) Y. Dandurand, 2012, « *International corruption* », in Winterdyk (J.), Perrin (B.) et Reichel (P.) (Dir.), *Human Trafficking, Exploring the international nature, concerns and complexities*, CRC Press.

pays, entre ONG et services consulaires ou encore entre organisations internationales... Les victimes de traite sont tenues par le secret qui entoure leur présence dans le pays de destination et qui résulte du caractère irrégulier de leur situation au regard du séjour. Dans ce contexte, ce n'est qu'en rompant cette loi du silence que l'on pourra les libérer de la relation de soumission et de dépendance

qui les lie à ceux qui les exploitent. Cela implique que se développe, à toutes les échelles, la dynamique amorcée dans le domaine répressif, visant à travailler de concert sur une question dont la difficulté dépasse largement les ressources et les forces de chacun ■

(41) Sur ce point, voir notamment les mesures 50, 51 et 53 du Plan d'action mondial des Nations unies pour la lutte contre la traite des êtres humains, A/RES/64/293, le Rapport de la rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, 21 mars 2014, A/HRC/26/37/Add.1, § 34, le 3^e Rapport général sur les activités du GRETA, GRETA(2013)17, Strasbourg, 17 octobre 2013.

Tu coopérereras sans retard et dans la plénitude de tes obligations

Bilan sur les principales difficultés rencontrées dans la coopération internationale contre la traite des êtres humains

Nicolas Le COZ

Dresser un bilan sur la coopération internationale dans la lutte contre la traite des êtres humains nécessite une mise au point. Contrairement à certaines idées reçues, cette infraction n'exige aucun élément d'extranéité pour être relevée par les services d'enquêtes et les autorités judiciaires. On sait que le protocole des Nations unies contre la traite des personnes et, en particulier, des femmes et des enfants du 15 décembre 2000, la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005 et la directive de l'Union européenne 2011/36/UE du 5 avril 2011¹ exigent que le texte d'incrimination à transposer dans les législations nationales soit formé de trois blocs : une action, un moyen² et un but, à savoir l'exploitation sous diverses formes définies par ces mêmes textes³. Cependant, comme l'action s'entend du recrutement, du transport, du transfert, de l'accueil ou de

l'hébergement de la victime, il est évident qu'aucun de ces actes n'implique un passage de frontière.

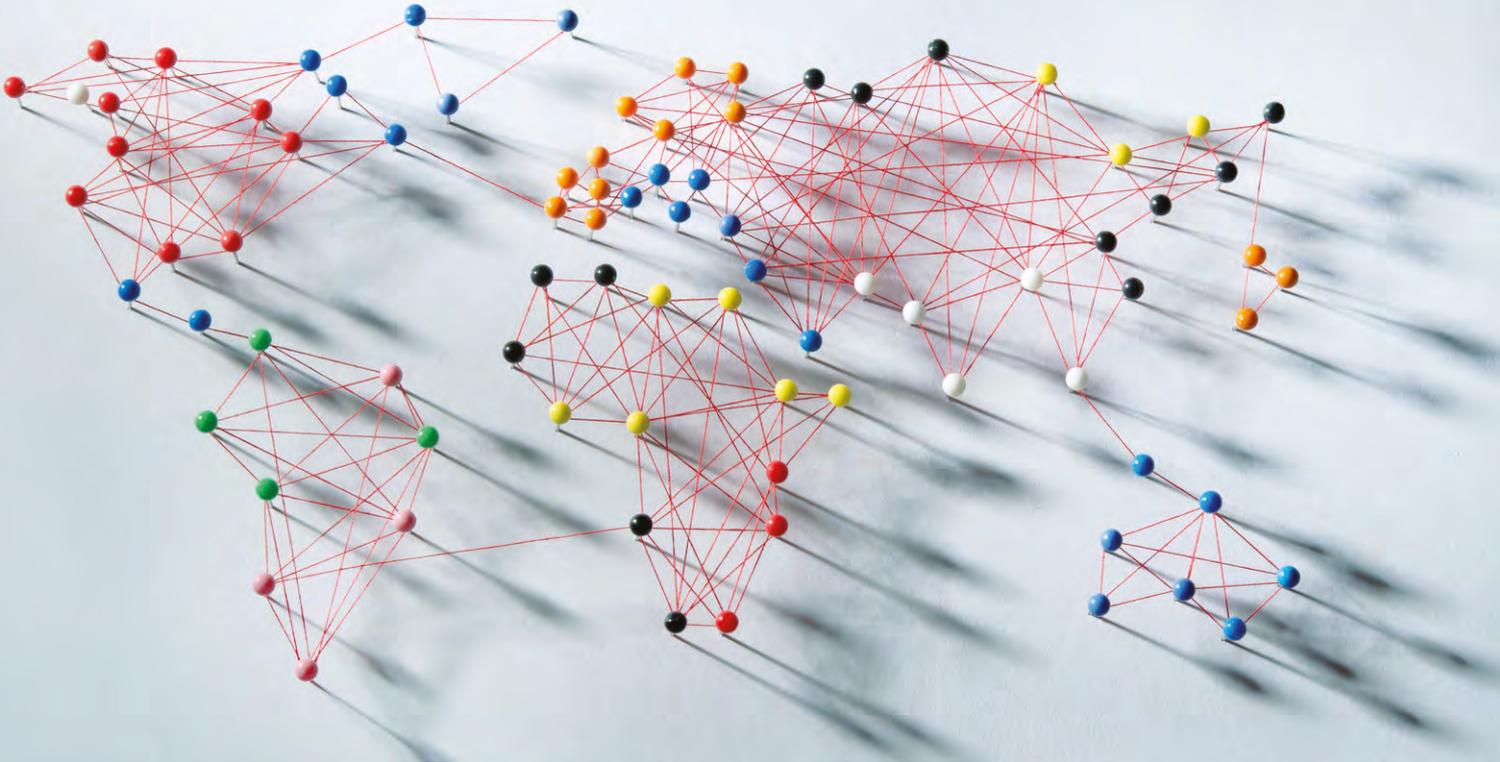
Ceci rappelé, les infractions de traite d'êtres humains portées à la connaissance des autorités présentent souvent un élément international. Par conséquent, la répression des trafiquants comme la prise en charge des victimes nécessitent la coopération entre les autorités judiciaires, les forces de police et de gendarmerie des différents États impactés. Cette coopération aura lieu, quand les circonstances l'exigent, avec le concours d'organisations internationales ou non gouvernementales.

Adoptée à la suite du protocole anti-traite des Nations unies, la convention du Conseil de l'Europe n° 197 sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après : « la Convention anti-traite ») a considérablement relevé et développé les standards de la lutte, tout particulièrement en faveur des victimes. Ses 47 articles mettent à la charge des États des obligations visant à la prévention du phénomène, la répression des trafiquants et la protection

(1) Union européenne, directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil.

(2) Il s'agit de la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, l'enlèvement, la fraude, la tromperie, l'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité. Il s'agit également de l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre.

(3) Il s'agit, au minimum, de l'exploitation de la prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes. La directive 2011/36/UE a souhaité préciser que le travail forcé comprenait aussi la mendicité et ajouté l'exploitation d'activités criminelles. Toutefois, la mendicité forcée et l'exploitation d'activités délictuelles ou criminelles étaient déjà couvertes par les instruments juridiques internationaux précités car le travail forcé est défini par l'organisation internationale du travail (OIT) comme tout travail ou service, licite ou non, exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque ou d'une perte substantielle d'avantage et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré



Nicolas Le COZ



Officier supérieur de la gendarmerie nationale et chef

adjoint de la Section de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance spécialisée de la sous-direction de la Police judiciaire (SDPJ) de la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN). Il est plus particulièrement en charge des questions des atteintes aux personnes, des questions de procédure pénale et du droit pénal international et européen. Élu membre du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) du Conseil de l'Europe en 2008 par le Comité des États parties, il le préside depuis 2011.

des victimes (identification, protection, indemnisation et réhabilitation). Soulignons qu'elle est ouverte à la ratification par tout État non-membre du Conseil de l'Europe. Aussi le Belarus a-t-il adhéré à la Convention anti-traite. Depuis son entrée en vigueur en 2008, elle a inspiré la directive anti-traite de l'UE, la stratégie arabe de lutte contre la traite des êtres humains adoptée sous l'égide de la Ligue des États arabes et, plus récemment, l'Addendum au plan d'action de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE⁴).

La Convention anti-traite est, d'une part, un instrument de nature pénale obligeant ses 42 États parties à incriminer la traite des êtres humains et d'autres infractions comme la falsification et la fourniture de documents de voyage et d'identité, le transport commercial de personnes non munies de titres de voyages appropriés, et, d'autre part, elle est un instrument de coopération policière et judiciaire.

Au surplus, elle est un traité de protection des droits de l'homme influencé par les principes et lignes directrices concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains du Haut-

commissariat des Nations unies aux droits de l'homme de 2002. À ce propos, la coopération en matière pénale est devenue une obligation issue des droits de l'homme car dans son arrêt *Rantsev c. Chypre et la Russie*, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que « dans les affaires de traite internationale, les États membres ont non seulement l'obligation de mener une enquête interne sur les faits survenant sur leur propre territoire, mais aussi celle de coopérer efficacement avec les autorités compétentes des autres États concernés dans l'enquête sur les faits survenus hors de leur territoire⁵ ». Partant, la coopération judiciaire fait partie des obligations positives des États pour la mise en œuvre de l'article 4 de la convention européenne des droits de l'homme qui prohibe l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire et, depuis l'arrêt *Rantsev* précité, la traite des êtres humains.

Dernière particularité, la Convention anti-traite est le seul instrument juridique international à être assorti d'un mécanisme de surveillance (art. 36 à 38) constitué, à titre principal, du Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains (GRETA). Ses 15 membres, élus par les représentants des États parties à la Convention anti-traite mais

(4) OSCE, Conseil permanent, décision n° 1107 du 6 décembre 2013.

(5) CEDH, *Rantsev c. Chypre et la Russie*, 7 janvier 2010, n° de requête 25965/04, §289.

indépendants, bénéficient d'une solide expertise dans les nombreux domaines couverts par elle. Le mandat donné au GRETA consiste donc à évaluer chacun des États parties et à établir un rapport détaillé sur la manière dont ils s'acquittent ou non de leurs obligations.

Les journées d'études co-organisées par le Centre de documentation et de recherches européennes (CDRE)-(GDR ELSJ (CNRS 3452) et le Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale (COMPTRASEC) les 27 et 28 mars ont été dédiées à la coopération entre les acteurs luttant contre la traite des êtres humains. Les débats ont porté, tout particulièrement, sur l'exemple de l'Espagne et de la France, deux États déjà évalués par le GRETA. Ce colloque a permis de faire le point sur les principales difficultés et les axes d'efforts à entreprendre en Europe dans le domaine de la coopération⁶. Pour les connaître, examinons l'entraide aux fins de répression des trafiquants et la coopération pour la protection des victimes.

L'entraide aux fins de répression des trafiquants

L'article 32 de la Convention anti-traite fixe les règles applicables en matière de coopération internationale qu'elle soit administrative, policière ou judiciaire. Le texte exige que les États la mettent en œuvre de la manière « *la plus large possible* » et qu'elle repose sur « *des législations uniformes et réciproques* ». Cette coopération doit s'appliquer à la prévention et « *au combat* » contre la traite, à la protection et l'assistance aux victimes et, enfin, aux enquêtes pénales portant sur les infractions établies par la convention évoquée *supra*.

Les évaluations du GRETA ont montré que les États parties à la Convention, outre qu'ils sont liés par les conventions d'entraide judiciaire du Conseil de l'Europe⁷ et pour ceux qui sont membres de l'UE, par tout le corpus formé des instruments de reconnaissance mutuelle et de la convention d'entraide judiciaire du 29 mai 2000, ont aussi conclu des accords bilatéraux permettant de renforcer la coopération policière et judiciaire. Par ailleurs, il n'est pas rare de les voir financer tel projet concret de coopération avec des pays sources ou des pays de destination de la traite. Cependant, malgré ces réels efforts, certains obstacles à la coopération demeurent.

L'obstacle né de l'absence d'harmonisation des procédures pénales

L'entraide judiciaire en matière pénale, quand elle ne porte pas sur l'extradition, permet à une autorité judiciaire d'un État « A » de demander à une autorité homologue d'un État « B » d'accomplir un certain nombre d'actes de recherche de preuves pour les besoins d'une procédure pénale et de lui communiquer les éléments sollicités.

Les difficultés d'exécution des demandes d'entraide pénale proviennent, notamment, de l'absence d'harmonisation des procédures pénales. Concernant les techniques spéciales d'enquêtes considérées par le GRETA comme nécessaires à la mise en œuvre de l'obligation de l'article 1^{er} de la Convention anti-traite de mener des enquêtes et des poursuites efficaces, l'entraide demeure fragilisée. En effet, tous les États parties à la Convention n'autorisent pas les mêmes techniques de recherche de preuve pour les procédures. Certaines d'entre elles figurent pourtant dans le deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 8 novembre 2001 comme les livraisons surveillées et les enquêtes discrètes. Cependant, seuls 29 États parties à la Convention anti-traite ont, au 1^{er} octobre 2014, ratifié ce protocole. Par exemple, des enquêtes discrètes, autrement dit l'infiltration de membres des forces de l'ordre au sein des organisations criminelles, ne pourront pas être prolongées sur le territoire d'un État partie si ce dernier ne les a pas prévues dans sa procédure pénale nationale.

S'agissant de l'entraide aux fins de saisie et de confiscation des avoirs criminels, l'absence d'harmonisation des procédures pose aussi une difficulté. Pourtant, la Convention anti-traite fait obligation de confisquer les avoirs criminels (art. 23 § 3). Il convient d'insister sur le fait que la confiscation doit porter sur les produits générés par l'infraction ou, très important, sur la valeur qui leur correspond. Ainsi, toute autorité judiciaire, saisie d'une

Les évaluations du GRETA ont montré que les États parties à la convention, outre qu'ils sont liés par les conventions d'entraide judiciaire du Conseil de l'Europe et pour ceux qui sont membres de l'UE, par tout le corpus formé des instruments de reconnaissance mutuelle et de la convention d'entraide judiciaire du 29 mai 2000, ont aussi conclu des accords bilatéraux permettant de renforcer la coopération policière et judiciaire.

(6) Les rapports du GRETA peuvent être consultés sur le lien suivant : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Monitoring/Country_Reports_fr.asp

(7) Il s'agit de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, du protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 17 mars 1978, pour la plupart, et, pour certains seulement, du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 8 novembre 2011.

commission rogatoire internationale à cette fin, devrait pouvoir saisir ou confisquer de tels avoirs. Par exemple, l'absence de fichier national des comptes bancaires dans certains États fait échec à cette coopération rendant impossible de savoir si l'auteur a un compte bancaire dans cet État. S'ajoutent à cela le manque de formation des autorités judiciaires et des enquêteurs. De plus, il est à noter que, sauf accord préalablement conclu entre les deux parties, c'est l'État requis qui les conservera. Partant, la demande d'entraide ne sera pas profitable aux autorités de l'État requérant, si ce n'est au plan de la sanction du trafiquant qui sera privé de ses avoirs criminels. Certes, cette difficulté relative à l'absence de partage systématique de partage des avoirs criminels entre l'État requérant et l'État requis devrait être résolue pour ceux des États parties à la Convention anti-traite qui sont membres de l'Union européenne. En effet, ils doivent avoir transposé dans leur législation interne la décision du Conseil 2006/783/JAI du 6 octobre 2006 dite « reconnaissance mutuelle des décisions de confiscation » qui fait du partage pour moitié entre les deux États la règle pour les avoirs criminels confisqués qui sont d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros. Par ailleurs, la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme du 16 mai 2005 stipule (art. 25) que l'État doit rétrocéder les avoirs confisqués à l'État requérant notamment lorsqu'ils sont nécessaires à l'indemnisation de la victime et incite fortement les États à envisager le partage.

Quoi qu'il en soit, il est impératif que les États résolvent ces difficultés pour rendre systématiques ces confiscations d'avoirs criminels situés en dehors de leur territoire.

Enfin, les évaluations du GRETA démontrent que les demandes d'entraide internationale ne sont pas systématiques dans les enquêtes où elles auraient été justifiées. Un constat identique a été fait dans l'UE par l'agence de coopération judiciaire européenne dite « Eurojust⁸ » qui rapporte que le nombre d'affaires porté à sa connaissance entre 2004 et 2011 « *avait été et continuait à être peu élevé* ».

Le recours trop rare aux équipes communes d'enquêtes (ECE)

Pour éviter les désagréments de l'entraide classique et, parmi eux, l'exécution tardive des demandes, les équipes communes d'enquêtes (ECE) ont été créées. Apparues à l'origine dans le droit des Nations unies⁹ elles ont été encadrées pour la première fois par l'Union européenne (UE¹⁰), rapidement suivie par le Conseil de l'Europe. L'article 20 du deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 8 novembre 2001 les définit. Concrètement, il s'agit pour deux États ou plus qui sont touchés par des faits de traite des êtres humains et dans lesquels des procédures pénales ont été ouvertes de s'accorder sur la création de l'ECE et d'en régler tous les détails. Dans cet accord sera mentionné ce qui suit : durée de l'ECE, qui est généralement d'une année ; les autorités judiciaires ; les services d'enquêtes concernés avec l'identité des membres et leur position hiérarchique au sein de l'équipe et les territoires sur lesquels pourront avoir lieu les investigations. D'autres règles importantes seront consignées dans l'accord comme celles relatives à l'usage de la contrainte par les agents et leurs homologues de l'autre pays et l'usage des armes. Le principe est que les agents de l'État A intervenant sur le territoire de l'État B agissent sous le contrôle de ces derniers. Enfin, l'accord devra déterminer lequel des États participants sera chargé, une fois les investigations terminées, des poursuites pénales.

Le grand avantage de cette procédure est qu'elle permet de mutualiser des moyens et d'éviter, pendant la durée de l'ECE, la délivrance de demandes d'entraide pour tel ou tel acte d'enquête à réaliser. Au surplus, elle permet de donner un poids à la procédure puisqu'elle aura été menée par des autorités judiciaires et des enquêteurs de plusieurs États. Pourtant, là encore, les ECE sur des infractions de traite sont trop peu nombreuses. Certes, il ne s'agit pas de prôner un recours systématique à cet outil, car il nécessite une logistique importante et n'est pas adapté à tous les cas de figure. Cependant, il mériterait d'être plus souvent utilisé.

Pour terminer sur ce point, il importe que les législations des États soient mieux harmonisées de manière à permettre la mise en œuvre des demandes d'entraide. Ensuite, l'échange spontané d'informations entre les

(8) Eurojust, *Strategic Project on Eurojust's action against trafficking in human beings, Final report and action plan*, Octobre 2012, §2.1, p. 2.

(9) La convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000 les évoque dans son article 19 comme, avant elle, la convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (art. 96§1.c.).

(10) Convention relative à l'entraide judiciaire pénale entre les États membres de l'Union européenne du 29 mai 2000, art. 13 et décision du Conseil 2002/465/JAI du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête.

services enquêteurs sur des faits de traite pouvant avoir des répercussions dans les États est indispensable, comme le prévoit l'article 34 § 2 de la convention anti-traite. Par ailleurs, il est crucial que les autorités judiciaires appliquent l'article 34 § 1 du même texte qui exige que ces dernières se contactent pour évoquer ensemble des circonstances rendant impossible l'exécution de la demande d'entraide ou ce qui pourra la retarder considérablement. Pour éviter de tels écueils, il est indispensable que les contacts soient pris avant la délivrance officielle de la demande.

La coopération aux fins d'assistance et de protection des victimes

En vertu de la Convention anti-traite (art. 4.e), toute personne qui a fait l'objet d'un acte de traite doit être considérée comme une victime. Partant, nous allons examiner les obligations de coopération les concernant, tout en évoquant les difficultés souvent mises en lumière par les évaluations du GRETA. La marque de fabrique de la convention est la protection qu'elle accorde à la victime de traite des êtres humains et l'approche en faveur des droits de l'homme qui doit caractériser l'action des États et de leurs agents. Pour paraphraser la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 qui évoque « *l'intérêt supérieur de l'enfant* », la Convention anti-traite protège avec force l'intérêt supérieur de la victime dès qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle a été l'objet de l'infraction. Cet intérêt supérieur doit constamment guider les États dans la mise en œuvre de leurs obligations juridiques.

Des rapatriements sans garantie contre une nouvelle victimisation

Dans de nombreux cas, la victime étrangère pourra être placée dans une situation nécessitant qu'elle soit rapatriée dans son pays d'origine. Tel est, par exemple, le cas de celle qui aura bénéficié du délai de rétablissement et de réflexion de 30 jours et qui aura choisi de ne pas participer à la procédure pénale et qui n'aura pas bénéficié d'un titre de séjour délivré en raison de sa situation personnelle (cas prévu par l'art. 14 § 1.a). Dans ce cas, l'État de sa nationalité ou celui dans lequel elle était autorisée à

résider avant d'avoir fait l'objet de la traite doit accepter et faciliter ce retour (Convention anti-traite, art. 16) et l'État sur le territoire duquel elle se trouvait doit coopérer.

Sur ce point, les rapports d'évaluation du GRETA démontrent que si les États mettent en place des programmes de retour, ces rapatriements ne sont pas toujours organisés dans le respect des règles fixées par la convention anti-traite. Notamment, l'étude des risques concernant une nouvelle victimisation dans le pays de destination n'est certainement pas menée comme il se doit¹¹. À cette occasion, qu'il nous soit permis de rappeler que le rapatriement des victimes doit tenir compte de l'état de la procédure judiciaire en cours (art. 16). Comme l'un des buts de la Convention anti-traite est la répression des auteurs, il est évident que cette question du rapatriement doit aussi être envisagée en examinant bien si la présence de la victime sur le territoire national n'est pas nécessaire au succès de la procédure.

Des témoins insuffisamment protégés contre les représailles

En matière de protection contre les intimidations et les représailles, il faut rappeler que la Convention (art. 28) exige la mise en place de mesures de procédure garantissant la protection des témoins, au sens large. Elles doivent permettre, d'une part, la protection des victimes qu'elles soient témoins ou non, et, d'autre part, celle des informateurs et des collaborateurs de justice.

Partant, la Convention anti-traite oblige les États à mettre en place une palette de mesures (art. 28 § 2). Il s'agit, entre autres, de « *la mise en œuvre d'une protection physique, l'attribution d'un nouveau lieu de résidence, le changement d'identité ou l'aide dans l'obtention d'un emploi* ». Justement, cette protection des victimes et des témoins exige également la mise en place d'une coopération internationale. À cet effet, l'article 28 § 5

La marque de fabrique de la convention est la protection qu'elle accorde à la victime de traite des êtres humains et l'approche en faveur des droits de l'homme qui doit caractériser l'action des États et de leurs agents. Pour paraphraser la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 qui évoque « l'intérêt supérieur de l'enfant », la convention anti-traite protège avec force l'intérêt supérieur de la victime dès qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle a été l'objet de l'infraction.

(11) GRETA, Premier cycle d'évaluation, *Rapport sur la mise en œuvre de la convention sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Espagne*, 27 septembre 2013, §237 et 238.

évoque la possibilité qu'ont les États de conclure des engagements avec d'autres États pour la mise en œuvre de cet article. En effet, il peut être nécessaire de reloger une personne sous protection quand le territoire de l'État est trop restreint et qu'il ne garantit pas la sécurité de la personne à protéger. En outre, l'article 32 évoqué *supra* stipule bien que les États parties à la Convention s'accordent l'entraide la plus large possible aux fins de « protéger et d'assister les victimes ».

Pourtant, les mesures de protection mises en place par les États évalués par le GRETA ne sont pas du tout à la hauteur des exigences de la Convention anti-traite, en droit, comme en pratique. C'est pour cette raison que le GRETA a exhorté de nombreux États, dont l'Espagne et la France, à mettre en place une législation et des moyens conformes aux canons de l'article 28¹².

Enfin, concernant les personnes menacées, il peut arriver que, dans une procédure ouverte dans un État donné, des éléments concernant telle victime de traite se trouvant dans un État étranger et risquant pour sa vie, sa liberté ou son intégrité physique parviennent aux services d'enquêtes. Cet élément peut apparaître lors de la retranscription d'interceptions téléphoniques. Dans ce cas, la Convention anti-traite, dans son article 33, stipule que les services compétents doivent transmettre sans délai ces informations. À charge pour les services étrangers de prendre ensuite les mesures appropriées. Ici, il est primordial qu'une telle information soit transmise systématiquement et sans délai par les services compétents des États parties.

Pour conclure, la coopération dans la lutte contre la traite des êtres humains mérite d'être sérieusement renforcée. Partant, outre les éventuelles modifications législatives qui s'imposent pour harmoniser certaines prérogatives d'enquêtes, ce sont tous les canaux de coopération qui doivent être systématiquement utilisés par les autorités compétentes. Ensuite, il importe que les efforts portent sur toutes les formes de traite des êtres humains interdites par le droit européen et le droit international. Ceci implique que les États s'attaquent aussi à la traite aux fins de travail forcé et ses déclinaisons que sont la traite aux fins d'exploitation de la mendicité et la traite aux fins de contraindre à commettre des infractions pénales. Le même constat s'applique à la traite aux fins de prélèvement d'organes. C'est pour ces raisons que, dans le cadre du second cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la convention anti-traite qui a débuté en 2014, le GRETA analysera de manière très détaillée les obstacles auxquels sont confrontés les États comme ceux que ces derniers ont laissé subsister. En effet, la permanence de ces difficultés contrevient aux obligations fondamentales de la Convention anti-traite qui consistent à protéger les victimes, réprimer les trafiquants et coopérer à ces fins, ainsi qu'à celles découlant de la convention européenne des droits de l'homme ■

(12) GRETA, Premier cycle d'évaluation, *Rapport sur la mise en œuvre de la convention sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, 28 janvier 2013, §236 et *Rapport sur la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Espagne*, 27 septembre 2013, §276.

Eurojust et la lutte contre la traite des êtres humains

Sylvie PETIT-LECLAIR

La création puis l'élargissement de l'Europe ont offert et offrent aux délinquants un espace ouvert et donc vulnérable ; la lutte contre la criminalité traditionnelle ou contre les nouvelles formes de délinquance implique donc une coopération policière et une coopération judiciaire exemplaires. Les États ont, à cet égard, signé de nombreuses conventions bilatérales complétées par des conventions multilatérales, de type onusien ou négociées par le Conseil de l'Europe puis par des textes applicables dans les États membres de l'Union européenne, sur le territoire desquels certains instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle peuvent être utilisés par les praticiens.



© Atlantia - Fotolia.com

Ni les textes sur la criminalité organisée, pourtant nombreux et complets, ni les instruments de coopération judiciaire ne suffisent aux acteurs de la lutte contre le crime organisé. Des facilitateurs doivent apporter leur expérience et leurs connaissances aux policiers et magistrats en charge d'enquêtes longues, difficiles et transnationales.

La coopération policière est ancienne et efficace ; les officiers de liaison et les attachés de sécurité s'installent, en effet, dans les pays étrangers, dans les années 1960 et Europol ouvre officiellement ses portes à La Haye le 1^{er} juillet 1999. La coopération judiciaire est, quant à elle, animée par quelques magistrats de liaison – le premier poste a été ouvert au printemps 1993 – et par le réseau judiciaire européen.

Au Conseil de Tampere (Finlande), qui se tient en octobre 1999, les ministres de la Justice, qui constatent l'insuffisance des instruments applicables et la suprématie de la coopération policière, s'entendent sur la nécessité de mettre en place une institution judiciaire qui serait chargée d'améliorer, stimuler et encourager la coordination des enquêtes et des poursuites.

Dans la continuité de cette réunion, la décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 a institué Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité ; une cérémonie officielle est venue célébrer, au printemps 2003, à La Haye (Pays-Bas) l'ouverture de cette institution. Les dispositions de la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust – qui n'a pas encore été transposée dans tous les États membres – font désormais partie de l'arsenal juridique français, depuis la

Sylvie PETIT-LECLAIR



Magistrate.
Représentante nationale de la France à Eurojust

promulgation de la loi n°2013-71 du 5 août 2013, qui a modifié ou créé les articles 695-4 à 695-9 du Code de procédure pénale.

La mission d'Eurojust peut être résumée et ses objectifs déclinés comme suit :

- elle doit soutenir les autorités compétentes des États membres pour renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites, ce même lorsque ces enquêtes concernent des États tiers ;
- elle doit améliorer la coopération entre les autorités compétentes des États membres, en facilitant l'exécution des demandes de coopération judiciaire et des décisions dans ce domaine, comme les instruments donnant effet au principe de reconnaissance mutuelle ;
- elle doit promouvoir et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites menées par les autorités compétentes des États membres.

Son domaine d'intervention, en termes de compétence matérielle, est large : elle peut être sollicitée dans les dossiers de terrorisme, de trafic de stupéfiants, d'escroquerie, de blanchiment, de corruption, de trafic de véhicules, de trafic d'armes, de faux monnayage, de vol organisé, de cybercriminalité, de contrefaçon... de filières d'immigration clandestine et de traite des êtres humains.

Dans le cadre des objectifs ci-dessus rappelés, Eurojust apporte son aide aux magistrats de terrain, essentiellement aux procureurs de la République et aux juges d'instruction. Son implication varie en fonction des demandes et des besoins des magistrats ; la première partie sera donc consacrée à la présentation des fonctionnalités offertes par l'institution. Eurojust constitue également une plateforme de réflexion sur des sujets particuliers ; dans une seconde partie, sera évoqué le projet stratégique sur l'action d'Eurojust dans le domaine de la traite des êtres humains.

La mission opérationnelle d'Eurojust

Il s'agit ici de décrire les capacités opérationnelles d'Eurojust, dans le cadre de son soutien aux magistrats de terrain.

La saisine d'Eurojust

L'intervention d'Eurojust implique qu'un magistrat du parquet ou un juge d'instruction la sollicite, lorsqu'il est en charge d'une enquête transnationale concernant un État membre de l'Union européenne et/ou un État tiers, signataire ou non d'une convention de coopération avec Eurojust.

La nature de la sollicitation peut varier d'une simple demande tendant à la facilitation d'une demande d'entraide pénale internationale à une demande de coordination d'enquêtes parallèles menées dans plusieurs pays.

Les interventions d'Eurojust

Le membre national, saisi d'une demande, ouvre un dossier dans un fichier – Case Management System – contenant des données tirées de ces dossiers ou encore d'informations transmises par les autorités judiciaires des États membres. La nature de la demande et des besoins en termes de coopération, exprimés par le magistrat, conduisent le membre national à solliciter l'un de ses 27 collègues – il existe un membre national par État membre –, l'un des deux procureurs de liaison en poste à La Haye – nommés par la Norvège et les États-Unis – les autorités des États ayant conclu une convention avec Eurojust – Suisse... – ou encore l'un des points de contact implantés dans le monde, sous la forme la plus appropriée.

Il peut être suffisant d'organiser une réunion dite « de niveau II », à laquelle participent seulement les membres nationaux, mais très souvent les magistrats des pays concernés doivent pouvoir se rencontrer, décrire, dans leur langue maternelle, leurs investigations et leurs besoins en termes de coopération et mettre au point une stratégie opérationnelle, lorsque des enquêtes parallèles se déroulent dans plusieurs États. Il s'agit des réunions de coordination.

Les réunions de coordination

Lors de ces réunions dites « de coordination », qui constituent le fer de lance d'Eurojust, les magistrats de terrain échangent des informations, s'entendent sur la délivrance de demandes d'entraide et sur les conditions de leur exécution, sur l'émission de mandats d'arrêt européens et sur les conditions de leur exécution, sur la délimitation des poursuites dans chaque pays, ce pour écarter préventivement tout risque de voir s'appliquer le principe *ne bis in idem*, sur la possibilité de dénoncer

officiellement des procédures aux autorités judiciaires d'un autre État...

Ces réunions permettent également aux participants d'évaluer la plus-value de la mise en place d'une équipe commune d'enquête – instrument de coopération judiciaire permettant aux enquêteurs de travailler ensemble, aux magistrats d'annexer à leur procédure des éléments d'enquête recueillis dans le cadre des enquêtes étrangères, sans qu'il soit nécessaire de délivrer des demandes d'entraide classiques et de prendre une décision en temps réel sur le fondement de résultats opérationnels, qui leur ont été immédiatement transmis. Dans ce cas, les magistrats bénéficient de l'expertise d'Eurojust, qui les aide à rédiger les dispositions de la convention, relatives par exemple aux pouvoirs des enquêteurs agissant sur le territoire d'autres pays, à la possibilité pour eux de porter une arme, au règlement des difficultés afférentes à la confidentialité et à la recevabilité des preuves recueillies dans un pays et utilisées dans la procédure menée à l'étranger et aux relations avec les médias. Eurojust peut également assurer le financement des opérations – déplacements, traductions... – effectuées dans le cadre de l'équipe commune d'enquête.

Les centres de coordination

Durant les réunions de coordination, les magistrats peuvent également s'entendre sur le principe et la date du déclenchement d'opérations de police simultanées dans l'ensemble des pays concernés par les enquêtes. À cette occasion, Eurojust peut leur offrir un soutien opérationnel, en mettant en place un centre de coordination, auquel peut participer Europol, et qui permettra aux magistrats d'être informés en temps réel du résultat des opérations diligentées dans d'autres États et, si nécessaire, de rédiger immédiatement des demandes d'entraide complémentaires et/ou d'émettre des mandats d'arrêt européens. L'expérience des membres des bureaux nationaux est, à cet égard, extrêmement précieuse pour les procureurs ou juges d'instruction qui bénéficient, en temps réel et dans leur langue, d'un appui juridique et d'une aide stratégique et, à l'issue des opérations, d'une vue complète des résultats préparés par les analystes d'Eurojust.

Compte tenu de l'importance des faits de traite d'êtres humains, de leur gravité, de leur complexité et de leur caractère transnational et de la nécessité de renforcer la coopération entre les autorités judiciaires des pays impliqués, d'améliorer l'usage des instruments juridiques européens, d'inciter les autorités nationales à entamer des poursuites dans ce domaine et d'intensifier son implication dans les dossiers de traite d'êtres humains, Eurojust a décidé d'organiser un séminaire qui s'est déroulé à La Haye les 26 et 27 avril 2012. Afin de préparer cette conférence, qui a réuni les acteurs européens de la lutte contre ce phénomène, le service juridique et les analystes d'Eurojust ont procédé à l'examen des dossiers les plus emblématiques, connus de l'institution et à l'analyse des réponses au questionnaire préalablement adressé à chacun des États membres.

LES FAITS DE TRAITE
DES ÊTRES HUMAINS NE
CONSTITUENT QUE LA
CINQUIÈME INFRACTION
LA PLUS SOUVENT
ÉVOQUÉE PAR EUROJUST,
APRÈS LE TRAFIC DE
PRODUITS STUPÉFIANTS,
LES ESCROQUERIES,
LA PARTICIPATION À
UNE ORGANISATION
CRIMINELLE ET LE
BLANCHIMENT.

Les faits de traite des êtres humains ne constituent que la cinquième infraction la plus souvent évoquée par Eurojust, après le trafic de produits stupéfiants, les escroqueries, la participation à une organisation criminelle et le blanchiment. Les pays, dont sont issues les victimes, sont, dans un ordre décroissant, la Bulgarie, la Roumanie, la République tchèque, l'Ukraine, la Pologne, la Chine, la Slovaquie, le Portugal, la Lettonie et l'Irak.

La traite des êtres humains : le rapport publié par Eurojust

Il s'agit ici d'évoquer les difficultés répertoriées dans les enquêtes et poursuites relatives à la traite des êtres humains et le plan d'action d'Eurojust.

Les principales difficultés rencontrées lors des enquêtes et des poursuites

Le recueil de la preuve constitue la plus grande difficulté à laquelle doivent faire face les procureurs en charge de tels dossiers. En effet, ces infractions sont essentiellement commises par des groupes criminels composés de nombreux membres exerçant leurs activités dans plusieurs

LE RECOUVREMENT DES AVOIRS CRIMINELS N'EST PAS TOUJOURS CORRECTEMENT ASSURÉ ; IL CONSTITUE EN EFFET UNE CHARGE DE TRAVAIL CONSIDÉRABLE QUI CONDUIT LES ENQUÊTEURS, SOUVENT INEXPÉRIMENTÉS, À NE TENIR COMPTE QUE DES ASPECTS EXTRAPATRIMONIAUX DU DOSSIER. DE SURCROÎT, LA NÉCESSITÉ DE RECOURIR À DES INSTRUMENTS D'ENTRAIDE JUDICIAIRE CONSTITUE UN OBSTACLE À LA VOLONTÉ DE SAISIR ET CONFISQUER LES PRODUITS DU CRIME.

pays, qui systématiquement intimident les victimes et recourent au blanchiment pour utiliser les produits des infractions.

Il est constaté que de nombreuses procédures souffrent de l'absence de témoignages des victimes devant la juridiction de jugement ou sont affaiblies par des témoignages contradictoires, les victimes ne confirmant pas devant le tribunal leurs déclarations faites durant l'enquête. Il est également possible que les victimes refusent de témoigner, méfiantes à l'égard des enquêteurs ou des autorités de poursuites, craintives pour elles-mêmes ou leurs familles ou déniaient leur statut de victimes, en raison de leurs revenus bien supérieurs à ceux qu'elles percevraient dans le cadre d'activités légales.

Il apparaît également que les méthodes utilisées par les délinquants (ex : Internet est utilisé pour recruter les victimes et offrir leurs services) ne sont pas facilement détectables, que les techniques d'investigation spéciales, comme les infiltrations, sont peu utilisées et que la coopération judiciaire, offerte par les pays dont sont issues les victimes, par les pays de transit et par les États sur le territoire desquels l'infraction est consommée, est très insuffisante. Cette défaillance peut s'expliquer par une mauvaise volonté manifestée par les autorités d'exécution, mais également par la complexité et le coût des actes sollicités par le magistrat manant.

La complexité et la dimension internationale des dossiers rendent encore plus difficiles les poursuites. Il est généralement admis que, trop souvent, seuls les aspects nationaux font l'objet d'enquêtes et que cette démarche limite la possibilité d'identifier tous les éléments du trafic et de poursuivre l'ensemble des membres du groupe criminel, jusqu'à la tête du réseau. Elle peut s'expliquer non seulement par une absence de formation des enquêteurs, mais également par les contraintes de temps, le manque de ressources et par les difficultés à coopérer.

Il convient, à cet égard, de relever que la coopération souffre des différences entre les systèmes judiciaires nationaux, des disparités apparaissant dans la définition de l'infraction et probablement d'un recours insuffisant à l'expertise offerte par Eurojust et Europol.

L'identification et la caractérisation de l'infraction de traite d'êtres humains et des victimes ne sont pas aisées. Très souvent, les délinquants sont poursuivis pour des infractions moins graves, comme la facilitation de l'immigration clandestine. En effet, l'infraction de traite

d'êtres humains est constituée d'éléments qui peuvent être poursuivis individuellement. De plus, les enquêteurs, les procureurs et les juges ne seraient pas suffisamment informés ou expérimentés, de sorte que cette infraction ne serait pas facilement relevée.

Il est par ailleurs patent que les victimes peuvent être associées financièrement au profit de leur propre exploitation. Il a été fréquemment constaté qu'elles sont peu enclines à témoigner, pour les motifs exposés ci-dessus, qu'elles ne parlent pas la langue du pays où elles résident, que leur niveau d'éducation est peu élevé, qu'elles ne connaissent pas leurs droits et que, n'ayant pas respecté les lois sur l'immigration ou étant contraintes de commettre des infractions parallèles comme le transport de produits stupéfiants, elles craignent d'évoquer leur situation devant les autorités étatiques. Ces éléments constituent indubitablement des obstacles au travail des enquêteurs et des autorités poursuivantes.

Les magistrats et les enquêteurs se caractérisent souvent par une insuffisance d'expérience et par une méconnaissance des spécificités de ces dossiers. Il est, par ailleurs, très souvent constaté qu'il existe peu de pays ayant fait le choix de créer des équipes d'investigations spécialisées dans ce domaine.

Le recouvrement des avoirs criminels n'est pas toujours correctement assuré ; il constitue en effet une charge de travail considérable qui conduit les enquêteurs, souvent inexpérimentés, à ne tenir compte que des aspects extrapatrimoniaux du dossier. De surcroît, la nécessité de recourir à des instruments d'entraide judiciaire constitue un obstacle à la volonté de saisir et confisquer les produits du crime.

Le plan d'action d'Eurojust

Eurojust suggère qu'il soit remédié aux dysfonctionnements ci-dessus décrits, en favorisant l'audition des victimes, l'utilisation de mesures spéciales d'investigations et en améliorant la formation des enquêteurs et magistrats en charge d'enquêtes relatives à la traite d'êtres humains.

Le plan d'action, proposé par Eurojust, peut être ainsi résumé :

- il est recommandé de favoriser l'échange d'informations opérationnelles au niveau européen, en alimentant les bases de données créées à cet effet, au sein d'Europol ;
- il est nécessaire d'étendre le champ des enquêtes, d'initier des poursuites coordonnées et des investigations communes, notamment dans le cadre d'équipes communes d'enquêtes ;
- la promotion de la formation et de la spécialisation des autorités judiciaires et de police doit être poursuivie par CEPOL, qui assure la formation des enquêteurs et par EJTN, réseau européen de formation des autorités judiciaires ;

- la coopération avec les pays tiers doit être favorisée ;

- les échanges d'informations sur les poursuites en cours et sur les questions procédurales doivent être multipliés.

Europol et Eurojust doivent être davantage sollicités. Eurojust pourrait alors faciliter l'exécution des demandes d'entraide, des mandats d'arrêt européens et des certificats de saisie et de confiscation. Les participants aux réunions de coordination pourraient ainsi recevoir les conseils d'Eurojust afin de régler les éventuels conflits de compétence, d'envisager la signature d'une équipe commune d'enquête, instrument particulièrement adapté aux dossiers de traite d'êtres humains, et d'améliorer les chances de saisir les produits du crime. Enfin, Eurojust serait en mesure de faciliter la coopération avec les États tiers, en raison de l'existence de points de contact dans certains pays d'origine des victimes ■



La coopération entre les services d'enquête et les acteurs sociaux : une arme pour lutter contre la traite des êtres humains

Éric PANLOUP

Eric PANLOUP



Responsable pour la gendarmerie de la Délégation aux victimes

du ministère de l'Intérieur, le lieutenant-colonel Éric Panloup a codirigé de 2008 à 2010 le groupe de travail interministériel pour la rédaction d'un projet de plan d'action national sur la lutte contre la traite des êtres humains. Il est, depuis le 2 avril 2013, coordinateur national de la lutte contre la traite des êtres humains au sein de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF).

Pour les non-spécialistes de la question, l'expression de « traite des êtres humains » interpelle.

En effet, nombreux sont ceux qui pensent encore que l'esclavage appartient à une époque révolue et que dans la plupart des pays du monde il est interdit par la loi, et a été éradiqué depuis déjà plusieurs siècles.

Certaines images liées au combat contre la discrimination et l'esclavage perdurent encore dans l'imaginaire collectif. Martin Luther King en reste un symbole fort, lui qui dénonçait la discrimination dont étaient victimes les noirs dans l'Amérique des années 1960, alors même que l'esclavage au sens propre avait été aboli un siècle

plus tôt. D'autres combats ont été menés dans tant d'autres pays au fil des siècles. En Russie, le servage est ainsi aboli par le tsar Alexandre II dès 1861, abolition qui lui vaudra pendant très longtemps l'inimitié des grands propriétaires terriens russes de l'époque. En France, en 1848, sous la Seconde République, un homme, Victor Schoelcher, joua un rôle décisif pour interdire l'esclavage dans les colonies françaises, pratique qu'il considérait comme une violation fondamentale des droits promus par la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Olivier Pétré-Grenouilleau s'est penché dans le numéro 9 des *Cahiers de la sécurité* de juillet-septembre 2009 sur l'émergence du mouvement abolitionniste dans le monde. Selon lui, le tournant qui s'effectue à partir de la moitié du XVIII^e siècle constitue un

tournant radical : c'est en effet la première fois depuis l'émergence de l'esclavage que les hommes ne cherchent plus à « améliorer » le sort des esclaves ou à réformer leur condition, mais considèrent qu'il faut y mettre un terme définitif, pour des raisons morales. Il retrace également l'émergence d'une conscience abolitionniste internationale entre la fin du XVIII^e siècle et le XX^e siècle

Aujourd'hui, le droit international et la plupart des législations des pays du monde interdisent en effet l'esclavage et les pratiques similaires à l'esclavage. Pourtant un basculement s'est opéré qui nécessite de considérer autrement la question.

Comme le remarque le chercheur Chérif Bassiouni¹, l'histoire du mouvement abolitionniste et anti-traite est complexe : il a permis de catalyser les premières initiatives internationales en faveur de l'instauration de mécanismes défendant les droits de l'homme. Les premières luttes contre l'esclavage s'attaquaient en effet à la traite des esclaves qui, par bien des aspects, entretenait des liens forts avec la traite des êtres humains et les victoires les plus anciennes du mouvement abolitionniste ont concerné essentiellement la pratique de la traite internationale des esclaves.

Aujourd'hui, l'interdiction de l'esclavage et des pratiques similaires fait l'objet d'un tel consensus à l'échelle internationale qu'elle a accédé à un statut particulier en droit international. De fait, l'esclavage et les pratiques proches de l'esclavage sont interdits par la coutume internationale et ces interdits se sont même vus reconnaître le statut de *jus cogens*, c'est-à-dire celui d'une norme pour laquelle aucune dérogation n'est possible. Cela signifie que l'esclavage constitue une violation grave du droit international, en l'absence même d'une législation spécifique ou de mécanisme de poursuite à l'échelle nationale.

L'évolution du droit et de l'histoire a ainsi conduit à l'abolition de l'existence légale de l'esclavage. Mais l'esclavage, marginalisé par le droit, a resurgi sous une nouvelle forme qui défie aujourd'hui les législations nationales : la traite des êtres humains.

Au regard de l'évolution du droit depuis un siècle, il est donc tout à fait judicieux de lier ces différents instruments à la question de la traite des êtres humains. De nombreux éléments inhérents à la définition légale de la traite des personnes sont en effet indissociables de la toile de fond

générale de l'interdiction universelle de l'esclavage. Il ne faut toutefois pas assimiler les deux phénomènes, la traite des personnes recouvrant un phénomène spécifique, qui a donné lieu à une définition unique et précise en droit international.

Carrefour entre criminalité organisée et exploitation de l'être humain, il devient alors nécessaire de se focaliser sur les caractéristiques du phénomène de la traite des personnes à l'échelle nationale, voire européenne, en intégrant l'obligation de coopération qui doit exister entre les services enquêteurs, les magistrats et les acteurs sociaux.

La traite des êtres humains : un phénomène complexe

Qu'est-ce que la traite des êtres humains ?

Notre droit a été modifié aux termes de la loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France. Cette adaptation a imposé de modifier la définition de la traite des êtres humains qui s'étend dorénavant aux formes d'exploitation visées à l'article 225-4-1 du Code pénal, la réduction en esclavage, la soumission à du travail ou des services forcés, la réduction en servitude ainsi que le prélèvement d'organes. Trois nouveaux moyens constitutifs de l'infraction peuvent dorénavant être retenus alternativement : la contrainte, l'abus de vulnérabilité, l'abus d'autorité, simples circonstances aggravantes dans l'ancien texte. L'article 225-4-1 du Code pénal définit ainsi la traite des êtres humains : « *La traite des êtres humains est le fait de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir à des fins d'exploitation dans l'une des circonstances suivantes :*

1° Soit avec l'emploi de menace, de contrainte, de violence ou de manœuvre dolosive visant la victime, sa famille ou une personne en relation habituelle avec la victime ;

2° Soit par un ascendant légitime, naturel ou adopté de cette personne ou par une personne qui a autorité sur elle ou abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;

(1) Bassiouni (C.) et al., 2010, «Addressing International Human Trafficking in Women and Children for Commercial Sexual Exploitation in the 21st century», *Revue internationale de droit pénal*, 3, Vol. 81, p. 417-491, DOI : 10.3917/ridp.813.0417, p. 435-436.

3° Soit par abus d'une situation de vulnérabilité due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, apparente ou connue de son auteur ;

4° Soit en échange ou par l'octroi d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou davantage.

L'exploitation mentionnée au premier alinéa du présent I est le fait de mettre la victime à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre la victime des infractions de proxénétisme², d'agression ou d'atteintes sexuelles, de réduction en esclavage³, de soumission à du travail ou à des services forcés⁴, de réduction en servitude⁵, de prélèvement de l'un de ses organes⁶, d'exploitation de la mendicité⁷, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité⁸, soit de contraindre la victime à commettre tout crime ou délit [...] »

EN EUROPE, LE PHÉNOMÈNE DE LA TRAITE A VÉRITABLEMENT COMMENCÉ À PRENDRE DE L'AMPLEUR AU DÉBUT DES ANNÉES 1990. LES ORGANISATIONS CRIMINELLES COMMENCÈRENT ALORS À UTILISER DE FAÇON MASSIVE LES NOUVEAUX MOYENS DE TRANSPORTS ET DE COMMUNICATION, QUI, COMBINÉS À LA CONSÉCRATION DE LA MONDIALISATION, LEUR CONFÉRAIENT UNE CAPACITÉ DE NUISANCE DÉMULTIPLIÉE.

De façon synthétique, on peut dire que la traite est constituée de trois éléments cumulatifs : l'acte (« *recrutement, transport, transfert, hébergement, accueil de personnes* ») ; le moyen (« *menace ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages* »), et le but (« *aux fins d'exploitation* »).

Il faut noter que la notion de consentement est centrale pour comprendre la traite des êtres humains, et qu'elle doit être maniée avec précaution. De fait, très souvent, les victimes acceptent d'entrer illégalement dans un pays et acceptent également un travail, par exemple à l'étranger, qui

va leur être proposé par une relation de leur entourage ou une agence pour l'emploi. Ce « consentement » est

bien souvent obtenu par la tromperie et la manipulation. Même dans l'hypothèse où les victimes acceptent de se prostituer, cela ne signifie pas qu'elles consentent à des conditions inhumaines de vie et de travail. L'un des intérêts du protocole des Nations unies est qu'il met l'accent sur le fait que, dans les cas de tromperie ou d'« abus de vulnérabilité », la notion de consentement est viciée et dès lors annulée. Par ailleurs, la protection de l'enfant bénéficie de garanties renforcées dans la mesure où, dans le cas d'un mineur, la manipulation et la tromperie ne sont pas des conditions nécessaires pour qu'il y ait traite des personnes.

En Europe, le phénomène de la traite a véritablement commencé à prendre de l'ampleur au début des années 1990. Les organisations criminelles commencèrent alors à utiliser de façon massive les nouveaux moyens de transports et de communication, qui, combinés à la consécration de la mondialisation, leur conféraient une capacité de nuisance démultipliée. De fait, les échanges, économiques, sociaux et politiques s'accrurent tandis que la perméabilité des frontières s'intensifiait, phénomène particulièrement notable en Europe avec la création de l'espace Schengen et l'effondrement du rideau de fer. L'éclatement de l'URSS et, quelques années plus tard, celui de l'ex-Yougoslavie débouchèrent alors sur un afflux de migrants et de réfugiés en provenance d'Europe de l'Est et d'Europe balkanique vers les pays d'Europe de l'Ouest.

Les organisations criminelles tirèrent profit de cette situation nouvelle et développèrent la traite dans ces régions où des candidats de plus en plus nombreux étaient prêts à tout pour tenter leur chance en Europe de l'Ouest, en Angleterre et parfois sur d'autres continents. La traite des êtres humains bien qu'illégal e connut dès lors une expansion très forte et s'inscrivit au cœur des nouveaux trafics auxquels les États se trouvèrent confrontés, imposant aux services d'enquête et aux autorités judiciaires de s'investir pleinement dans la lutte contre les réseaux liés à la criminalité organisée. De fait l'orientation donnée dès 2000 par le protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée fut résolument répressive.

Cependant, pour bien appréhender le phénomène de la traite, il faut en outre avoir à l'esprit la double nature du phénomène qui est à la fois une forme de criminalité

(2) Le proxénétisme est prévu et réprimé à l'article 225-5 du Code pénal.

(3) La réduction en esclavage est prévue et réprimée à l'article 224-1 A.

(4) La soumission à du travail ou à des services forcés est prévue et réprimée à l'article 225-14-1 du Code pénal.

(5) La réduction en servitude est prévue et réprimée à l'article 225-14-2 du Code pénal.

(6) Le prélèvement d'un organe est puni à l'article 511-2 du Code pénal.

(7) L'exploitation de la mendicité est définie par l'article 225-12-5 du Code pénal.

(8) Les conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité humaine sont définies par les articles 225-13 et 225-14 du Code pénal.

organisée contre laquelle les États doivent lutter et, en même temps, une violation des droits fondamentaux de l'homme qui, à ce titre, suppose que les victimes puissent être protégées et voient le préjudice subi « réparé » par les États.

De fait, le statut de la victime est au cœur des politiques de lutte contre la traite. De ce point de vue, les victimes de traite des personnes sont reconnues dans notre droit interne comme des victimes d'infractions graves. En effet, des droits spéciaux à indemnisation leur sont reconnus par le Code de procédure pénale, des droits à l'accès aux droits par le Code de l'action sociale et des familles, et un droit au séjour par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

En outre, il est à noter que la traite des êtres humains est considérée comme une infraction liée à la criminalité ou la délinquance organisée aux termes de l'article 706-73 du Code pénal.

Il convient dès lors de considérer la traite des êtres humains dans toute sa complexité et dans toute sa transversalité. Mettre en place une politique pénale répressive contre les réseaux de traite des êtres humains est fondamental, mais cela doit être simultanément mis en œuvre avec des mesures d'accompagnement, de protection et d'insertion des victimes. Le premier plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains annoncé en Conseil des ministres le 14 mai 2014 répond à cette spécificité.

Un phénomène peu à peu pris en compte dans l'ordre juridique international

La traite des êtres humains fait l'objet d'une attention particulière dans l'ordre juridique international dans la mesure où, depuis la fin du XX^e siècle, elle connaît une recrudescence inquiétante (tant à l'intérieur des frontières des États que sur le plan transnational) et qu'elle représente une forme de criminalité particulièrement lucrative et dangereuse pour l'État de droit.

Comme évoqué précédemment, le premier instrument de portée internationale interdisant la traite est l'arrangement

international du 18 mai 1904 pour la répression de la traite des blanches, ratifié à l'époque par relativement peu d'États⁹. En 1949, un nombre croissant d'États (49) s'impliqua contre la traite en ratifiant la convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui. Ce texte permit notamment d'unifier les différents instruments existants¹⁰, mais ne parvint pas à proposer une définition unique de ce que recouvrait la notion de traite des personnes.

Il faut attendre 1998 pour que le problème émerge véritablement et que la communauté internationale s'attaque de façon concertée au problème de la criminalité transnationale organisée. Les décideurs politiques, face à la croissance de la criminalité transnationale, comprirent la nécessité de mettre en place une réponse à caractère également transnational. C'est dans ce contexte que la Conférence de signature de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée s'est tenue de façon hautement symbolique à Palerme en décembre 2000. La lutte contre la traite étant considérée comme une priorité par les Nations unies, un protocole additionnel spécifique joint à la convention, « le protocole pour prévenir, supprimer et punir la traite des personnes, tout particulièrement celle des femmes et des enfants », a été adopté à cette occasion, parallèlement à deux autres protocoles portant sur l'utilisation des armes à feu et le trafic de migrants.

Ainsi, dès 2000, les États considèrent qu'il n'était pas possible de lutter contre la traite des êtres humains en se penchant uniquement sur les aspects répressifs, et que le statut spécifique des victimes de la traite, qui bien souvent protègent leurs exploiters et commettent des infractions dans le cadre leur situation d'exploitation, nécessitait la mise en œuvre de mesures de protection spécifiques différant de celles applicables à d'autres formes de criminalité. Le protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, prévoit ainsi dans son article 3b que le consentement de la victime est indifférent, afin de tenir compte du phénomène d'aliénation dont sont bien souvent victimes les personnes exploitées¹¹.

(9) Douze États le ratifièrent, selon Bernard FRAHI, dans son article « La Traite des personnes dans le monde, cinq ans après l'entrée en vigueur du protocole des Nations unies », *Cahiers de la Sécurité*, n° 9, juillet-septembre 2009

(10) Avant 1949, un certain nombre d'instruments avaient abordé la traite dont certains déjà précédemment mentionnés : arrangement international du 18 mai 1904 pour la répression de la traite des blanches, amendé par le protocole approuvé par l'Assemblée générale des Nations unies le 3 décembre 1948 ; convention internationale du 4 mai 1910 relative à la répression de la traite des blanches, amendée par le protocole susmentionné ; convention internationale du 30 septembre 1921 pour la répression de la traite des femmes et des enfants, amendée par le protocole approuvé par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 octobre 1947, convention internationale du 11 octobre 1933 pour la répression de la traite des femmes majeures, amendée par le protocole susmentionné.

(11) Art. 3 b. : « Le consentement d'une victime de la traite d'êtres humains [...] est indifférent lorsque l'un des moyens énoncés [...] a été utilisé ».

Très rapidement, des initiatives se sont mises en place au niveau régional, dans la droite lignée de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles. On peut citer à cet égard, au niveau européen, la Convention n° 197 du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui a marqué l'aboutissement des mesures prises depuis les années 1980 par le Conseil de l'Europe pour lutter contre la traite des êtres humains¹². Un dispositif de suivi de la convention est venu compléter la convention elle-même, permettant une évaluation régulière de la mise en œuvre par les États parties de leurs obligations relatives à la traite. Ce dispositif est composé du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), groupe multidisciplinaire de quinze experts indépendants, et du Comité des parties à la convention. Le GRETA établit ainsi périodiquement des rapports d'évaluation contenant une analyse de la mise en œuvre de la convention par la partie examinée et des propositions d'amélioration en matière de lutte contre la traite. Sur la base des rapports du GRETA, le Comité des parties, pilier politique du suivi, adopte ensuite des recommandations concernant les mesures à prendre pour mettre en œuvre les conclusions du GRETA.

Les deux directives les plus récentes prises au niveau européen ont considérablement amélioré le cadre de l'assistance aux victimes. La directive 2012/29/EU du 25 octobre 2012 établit ainsi des standards minimums en matière d'assistance et de protection des victimes de crimes tandis que la directive 2011/36/UE du 5 avril 2011 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et la protection des victimes met en valeur une approche centrée sur les droits de la victime. Cette directive propose une définition unique de la traite pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne, et met l'accent sur la reconnaissance de la vulnérabilité des victimes. Elle définit de nouvelles formes d'exploitation telles que la mendicité et la commission d'activités illégales et fixe un certain nombre d'objectifs aux États membres en matière d'enquêtes et de poursuites, ainsi qu'en matière d'assistance et d'aide aux victimes.

La Commission européenne impose ainsi que les poursuites et enquêtes ne dépendent pas de la plainte ou d'une accusation des victimes et que la procédure pénale continue même si la victime a retiré sa déclaration. L'assistance aux victimes doit être effective avant, pendant

et après la clôture du procès pénal. Par ailleurs, dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne a fait l'objet d'une infraction en lien avec la traite, l'octroi de l'assistance ne doit pas être subordonné à la volonté de la victime de coopérer ou non à l'enquête. La directive recommande en outre la mise en place de mécanismes d'identification précoce et rend obligatoire l'information des victimes sur leurs droits ainsi que l'octroi d'un délai de réflexion et de rétablissement, ceci afin que les victimes se remettent du préjudice subi avant de prendre une décision relative à leur éventuelle collaboration avec les autorités.

Sur le plan pénal, le régime des sanctions est uniformisé, la peine minimale en matière de traite des personnes étant d'au moins cinq ans et pouvant aller jusqu'à dix ans en cas de faits aggravés.

Quelle est l'étendue du phénomène ?

Selon les dernières estimations établies par l'Organisation internationale du travail (OIT) en juin 2012¹³ et couvrant la période 2002-2011, on compterait aujourd'hui à travers le monde 20,9 millions de victimes, dont 5,5 millions d'enfants. De plus, selon l'étude « Profits et pauvreté : la dimension économique du travail forcé » publiée en mai 2014 par le B.I.T., l'estimation du total des profits tirés du travail forcé dans l'économie privée mondiale s'élève à 150 milliards de dollars par an. La majeure partie des profits est générée en Asie, dont deux tiers provenant de l'exploitation sexuelle soit 99 milliards de dollars annuels.

Dans le cadre de l'étude menée par l'OIT (intitulée « OIT 2012. Estimation du travail forcé dans le monde »), de juin 2012, les données préliminaires recueillies auprès des États membres de l'Union européenne montrent que les trois quarts des victimes répertoriées sont vendues à des fins d'exploitation sexuelle (76 % en 2010), les autres victimes étant exploitées pour leur travail (14 %) ou contraintes à la mendicité (3 %) ou à la servitude domestique (1 %). Les femmes et les filles sont les principales victimes de la traite : entre 2008 et 2010, les victimes étaient des femmes dans 67 % des cas, des hommes dans 18 % des cas, et des mineurs, garçons et filles confondus, dans 15 % des cas.

En France, en 2013, ce sont environ 1 000 personnes qui sont identifiées dans des procédures judiciaires comme

(12) Voir notamment décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains ; décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre des procédures pénales et directive du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants des Pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes.

(13) Cf. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_182005/lang-fr/index.htm

victimes présumées de la traite des êtres humains, dont près de 90 % sont des victimes d'exploitation sexuelle et 662 personnes mises en cause dans des procédures pénales. Or, si l'on prend l'exemple des personnes en situation de prostitution, les chiffres évoqués par les autorités font état de plus de 20 000 personnes en situation de prostitution. Dès lors que l'on considère que l'immense majorité de ces personnes est victime de la traite des êtres humains, la nécessité de mettre en place un mécanisme conjoint d'identification des victimes présumées devient centrale.

Cette nouvelle perspective de coopération impose que les services d'enquête et les associations spécialisées qui ont en charge l'accompagnement vers l'insertion des victimes présumées travaillent conjointement à l'identification et à la protection des victimes.

Une coopération départementale sur le fondement d'une approche intégrée de la lutte contre la traite

Pour lutter contre ce phénomène de manière appropriée, il convient donc de prendre en compte les facteurs aggravants que constituent les freins à la lutte contre la traite et le lien qui doit être fait avec l'accompagnement des victimes. Ces freins sont aujourd'hui nombreux.

Les freins à la lutte contre la traite

Les facteurs socio-économiques causes de vulnérabilité

Ils sont à la racine du phénomène de la traite et expliquent l'importance des migrations ainsi que la vulnérabilité des populations à l'exploitation. De fait, l'Europe est une région attractive, caractérisée par un niveau de développement élevé et de fortes disparités économiques et sociales avec les populations vulnérables migrantes, cibles potentielles des réseaux de traite. Les déséquilibres et les inégalités qui en résultent constituent un terreau sur lequel la traite des êtres humains peut se développer et prospérer sous toutes ses formes. Afin de lutter contre la traite, il importe ainsi d'identifier les freins qui perdurent aujourd'hui, de travailler en amont sur les causes profondes de ce fléau et surtout de permettre un accompagnement des victimes dans l'accès au droit et vers l'insertion.

Chérif Bassiouni note ainsi que l'une des composantes centrales de la traite est le « *transfert d'individus déjà dans une situation de grande vulnérabilité, hors de leur contexte social familial, pour les placer dans des environnements où ces derniers seront isolés, dans le but de faciliter leur exploitation*¹⁴ ». Les victimes sont ainsi amenées dans des lieux où elles n'auront ni amis ni familles, dont elles ne connaissent pas la langue et où elles sont en situation illégale. Dans ce contexte de vulnérabilité totale, les victimes sont dans la quasi-impossibilité de résister à leur trafiquant, d'autant plus lorsque ce dernier profère des menaces ou leur fait subir des violences physiques et sexuelles. Chérif Bassiouni en déduit que les trafiquants d'êtres humains profitent de la vulnérabilité existante des individus et les placent dans un contexte marqué par « *l'isolation, l'insécurité, l'incertitude, et la peur, pour détruire toute forme de protection chez les victimes, et maximiser le profit qu'ils peuvent tirer de ces dernières*¹⁵ ».

Jouer sur le facteur de vulnérabilité engendre un repli sur soi des personnes exploitées et un isolement social grandissant. Sans l'action « d'aller vers » des associations spécialisées, il est impossible que les victimes puissent retrouver confiance et entamer un travail de reconstruction même pendant la phase d'exploitation. Cette proactivité des associations facilite à plus ou moins long terme la coopération des victimes avec les services d'enquête. Là encore la complémentarité du judiciaire et du social est évidente et incontournable.

L'identification des victimes

Dans de nombreux cas, les victimes de la traite refusent de se considérer comme des victimes, allant parfois jusqu'à protéger leurs exploiters. Le recours croissant des groupes criminels à des méthodes « non violentes », telles que la manipulation ou l'intimidation, nécessite en effet d'appréhender la question de l'exploitation dans toute sa complexité. Les victimes, en raison du traumatisme subi ou des représailles potentielles que fait peser sur elle leur exploiteur, refusent ainsi de coopérer avec les services de police, ce qui rend plus difficile la poursuite et la condamnation des trafiquants. La coopération entre enquêteurs et acteurs sociaux doit faciliter la mise en confiance des personnes, essentielle aux enquêteurs pour s'assurer d'une meilleure coopération de la victime.

La traite reste encore aujourd'hui un crime très insuffisamment signalé et puni. Il est fondamental de se poser la question du pourquoi et non de se contenter d'un simple constat. À cet égard, le poids du stigmate social attaché à la condition de victime de la traite

(14) *Ibid*, Cf. *supra* note 3, p. 482.

(15) *Idem*.

DANS DE NOMBREUX CAS, LES VICTIMES DE LA TRAITE REFUSENT DE SE CONSIDÉRER COMME DES VICTIMES, ALLANT PARFOIS JUSQU'À PROTÉGER LEURS EXPLOITEURS. LE RECOURS CROISSANT DES GROUPES CRIMINELS À DES MÉTHODES « NON VIOLENTES », TELLES QUE LA MANIPULATION OU L'INTIMIDATION, NÉCESSITE EN EFFET D'APPRÉHENDER LA QUESTION DE L'EXPLOITATION DANS TOUTE SA COMPLEXITÉ.

est souvent sous-estimé, particulièrement chez les femmes victimes d'exploitation sexuelle et chez les hommes contraints au travail forcé. Le fait que la traite dans les pays d'origine et de destination soit un crime entaché d'illégalité complique la volonté des victimes de coopérer avec les autorités étatiques, dans la mesure où celles-ci craignent bien souvent d'être elles-mêmes accusées d'avoir participé à ce crime ou d'être expulsées du territoire si elles sont en situation irrégulière. Là encore, la coopération locale et opérationnelle entre les services enquêteurs et les acteurs sociaux, en particulier les associations spécialisées, doit permettre de faciliter l'accès aux droits pour la personne dès

ce crime aux autorités. Les explications sont à chercher dans plusieurs phénomènes : menaces des trafiquants, attitudes culturelles qui minimisent ou excusent la victimisation, manque de confiance dans le système judiciaire, sentiments ambigus à l'égard du trafiquant, etc. Parmi les autres barrières empêchant l'identification des criminels, on peut relever les problèmes liés au langage et à la communication, le manque d'information sur les démarches à faire et les possibilités d'aide et de soutien, la perception, ou l'anticipation d'une forme de racisme ambiant¹⁷, la xénophobie, les discriminations opérées par le système judiciaire, la peur d'entrer dans un système dont par le passé la victime a fait une expérience négative ou qu'elle anticipe comme potentiellement négative, ou encore la peur d'être expulsée du pays où elle se trouve et de retourner dans le pays d'origine.

L'ensemble de ces éléments explique la faible fréquence des dépôts de plainte par les victimes. Derrière ces statistiques se trouvent donc bien souvent les perceptions négatives ou erronées des victimes qui, dans certains cas, ne se reconnaissent pas comme telles et considèrent qu'elles ont simplement été « malchanceuses » et, dans d'autres cas, ne connaissent pas l'existence de lois qui les protègent et de mécanismes d'aide à leur service, tout comme elles craignent que leur plainte n'ait des conséquences négatives.

lors qu'elle est identifiée par les enquêteurs comme une victime présumée. Ce travail fondé sur la confiance entre les acteurs locaux qui œuvrent sur le même terrain, mais avec des objectifs différents est le cœur du dispositif et constitue un gage de réussite pour une meilleure compréhension du phénomène, une optimisation de l'engagement des enquêteurs et des magistrats dans la lutte contre les réseaux de traite et un accompagnement facilité des victimes.

Le refus de coopération des victimes

Ce phénomène de censure joue aussi en aval, une fois que la victime est temporairement sortie de sa condition de victime de la traite. De fait, la réintégration dans la communauté d'origine est très souvent difficile en raison du jugement ou de la méconnaissance par les membres de cette communauté du fonctionnement du phénomène de la traite, la victime se considérant bien souvent « en partie » coupable du crime dont elle a souffert et qui suscite par ailleurs la honte de sa communauté.

Les victimes d'exploitation sexuelle refusent dans de nombreux cas de coopérer avec les services de police quand leur exploiteur est arrêté, ne se considérant pas comme victimes de la traite. La supériorité du « salaire » que les victimes d'exploitation sexuelle perçoivent, et dont la majeure partie est subtilisée par le proxénète, les aveugle en effet sur la réalité de leur situation d'exploitation. Dans des pays où le salaire mensuel moyen est égal à peine à quelques centaines d'euros par mois et où le chômage est endémique, la perspective de profit que peut représenter l'entrée dans un réseau de prostitution et la méconnaissance de son fonctionnement empêchent bien souvent les victimes de se reconnaître comme telles. Si 50 à 80 % des profits réalisés par les victimes d'exploitation sexuelle sont captés par les trafiquants, les 20 à 50 % restants représentent une somme qui demeure en général largement supérieure à ce que celles-ci pourraient percevoir en exerçant une profession « normale » ou, pire encore, en étant au chômage. Dans d'autres cas, les

Edna Eerz¹⁶ rappelle ainsi les recherches récentes qui ont confirmé qu'en dépit même de la violence du crime dont elles ont été l'objet, les victimes se refusent à signaler

(16) Eerz Edna, 2010, « Women as Victims and Survivors in the Context of Transnational Human Trafficking for Commercial Sex Exploitation », *Revue internationale de droit pénal*, 3, Vol. 81, p. 551-562. DOI : 10.3917/ridp.813.0551, p. 556.

(17) Dans le cas de la France, ce phénomène est particulièrement prégnant à l'égard des Roms, considérés comme une population « délinquante » par essence, et perpétuellement pointée du doigt par les médias et les politiques.

représailles potentielles que les trafiquants font peser sur leurs victimes et l'insuffisance de la protection accordée aux témoins étouffent les velléités de coopération des victimes.

Cette situation pose un véritable problème aux services policiers et judiciaires et nécessite un accroissement des mesures de sensibilisation à destination des potentielles victimes qui passeraient par d'autres acteurs tels que les médiateurs socioculturels ou les associations spécialisées. On comprend dès lors que même si les victimes sont souvent réticentes à accepter l'aide des associations développant, en raison des traumatismes subis, des troubles psychologiques et des troubles de la personnalité, cette coopération constitue un élément incontournable de la stratégie de lutte contre les réseaux.

La revictimisation

Si les victimes de la traite sont tombées une fois aux mains des trafiquants, c'est bien souvent en raison d'un contexte de grande fragilité et de vulnérabilité. Arrêter les trafiquants et renvoyer les victimes dans leur pays, sans autre forme d'aide et d'assistance à l'intégration, est une action qui a comme conséquence pour les anciennes victimes un état de vulnérabilité aggravée. La « revictimisation » est en effet un écueil particulièrement dangereux qui nécessite la mise en place de politiques de long terme, tenant compte des besoins réels des victimes. Il est notamment vital de développer des réseaux de soutien communautaires qui facilitent le partage d'expériences entre les anciennes victimes de la traite, et leur permettent de retisser des liens avec les membres de leur communauté d'origine. Edna Eerz souligne ainsi que le partage d'expérience des victimes survivantes est considéré comme l'une des formes de soutien les plus efficaces et les moins coûteuses à l'heure actuelle¹⁸. L'« autonomisation¹⁹ » des victimes est, en effet, un élément clé de leur survie et de leur réintégration. L'établissement de réseaux communautaires est également central pour prévenir le phénomène en amont, en créant des mécanismes de protection au sein même de la communauté. Ce constat met en lumière la nécessité d'un accompagnement global des victimes qui dépasse la communauté et nécessite une reconnaissance préalable du statut de la personne victime par les services d'enquête et l'autorité judiciaire. La reconnaissance du statut de victime par les autorités empêche effectivement la reconduite de la personne et permet sa régularisation sur le territoire national. Cette reconnaissance est un

préalable à l'accès aux droits pour la victime et à sa prise de conscience de son état de victime et facilite le développement des liens avec la communauté.

La mise en place d'une politique publique fondée sur la coopération des acteurs locaux

La lutte contre la traite des êtres humains devient une politique publique à part entière avec une gouvernance propre au niveau national comme au niveau local avec l'annonce en Conseil des ministres le 14 mai 2014 du premier plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains.

La création d'une instance de coordination départementale s'inscrit pleinement dans l'esprit de l'article 29 de la convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains qui précise que « *chaque partie adopte les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action des services de son administration et des autres organismes publics luttant contre la traite des êtres humains, le cas échéant en mettant sur pied des instances de coordination* ».

Cette préconisation des instances européennes constitue l'un des axes forts de la proposition de loi sur « la lutte contre le système prostitutionnel » et du plan d'action national. Elle détermine la mise en place d'une politique publique en matière de lutte contre la traite des êtres humains, visant notamment à assurer un pilotage départemental, opérationnel et concerté des interventions contre la traite et construire un parcours d'insertion pour les victimes.

La coordination des acteurs départementaux repose sur la complémentarité des compétences de chacun en tenant compte des contraintes liées au respect, selon les cas, du secret professionnel ou de la confidentialité des informations détenues. Ainsi, la mise en place d'une instance départementale a pour objectifs de favoriser le développement des politiques d'identification, de protection et d'assistance aux victimes du proxénétisme et de la traite ainsi qu'aux personnes en situation de prostitution et de mieux appréhender les menaces criminelles en lien avec la traite des personnes pratiquée sur chaque territoire concerné.

(18) « Women as Victims and Survivors in the Context of Transnational Human Trafficking for Commercial Sex Exploitation », *op. cit.*, p. 559.

(19) *Empowerment* en anglais.

Pour être efficace, cette instance départementale doit s'organiser à deux niveaux. La coopération opérationnelle doit être prioritaire. En effet, l'identification formelle des victimes de la traite passe par l'échange d'informations au niveau opérationnel. Les acteurs clés ayant connaissance des situations d'exploitation œuvrent sur deux terrains différents mais complémentaires, à savoir le terrain judiciaire pour lutter contre les réseaux et protéger les victimes et le volet social pour les accompagner.

Ce niveau de coopération opérationnelle, organisée sous un format restreint et confidentiel, doit devenir le pilier de la stratégie d'identification et de protection des victimes et permettre aux autorités de garantir l'accès aux droits des victimes dans des conditions optimales.

Conclusion

Il paraît illusoire d'imaginer que seul le renforcement de la protection sociale et juridique peut résoudre les problèmes générés par la traite des êtres humains. Il améliore le soutien aux victimes, mais n'est utile que s'il entraîne des réponses mises en œuvre en complément d'une action pénale forte. Un renforcement des législations visant à réprimer la traite des êtres humains ainsi que l'application

d'une vraie stratégie de lutte contre les auteurs constituent des signaux politiques forts.

En outre, développer l'identification des victimes en mettant l'accent sur le renforcement de la coopération entre les acteurs sociaux et les services d'enquête constitue un enjeu pour la protection des droits des victimes, cette identification n'ayant de sens que si ces dernières ont effectivement l'opportunité d'accéder réellement à leurs droits et d'obtenir réparation de la part des auteurs. À défaut, l'approche intégrée de la lutte contre la traite devient inopérante et la reconstruction des victimes délicate, voire impossible. Le renforcement de la législation en matière de protection des droits des victimes est fondamental afin de compléter le rôle des autorités judiciaires qui ont la charge de la qualification pénale des infractions, l'une des vertus de l'action pénale étant de contribuer à protéger les droits des personnes en leur reconnaissant un statut de victimes.

Cette complémentarité juridique doit se traduire en complémentarité opérationnelle, seule stratégie efficace pour lutter contre la traite des êtres humains ■



La coopération judiciaire en matière de traite des êtres humains

Pierre BELLET

La traite des êtres humains n'est pas une forme de criminalité comme les autres. Elle représente un défi commun pour l'ensemble des États. Mettant en jeu des filières transnationales structurées, elle repose sur l'exploitation des catégories les plus vulnérables de la population, particulièrement celles qui sont sans ressources, et prospère par la terreur qu'elle impose aux victimes.

Ces affaires sont généralement complexes : les victimes subissent la loi du silence, font souvent l'objet de mauvais traitements et sont placées dans une situation de fragilité. Il peut s'agir d'une fragilité psychologique, mais également d'une précarité administrative, un très grand nombre de victimes étant de nationalité étrangère et dans une situation administrative irrégulière.

L'insupportable atteinte à la dignité humaine que constitue la traite des êtres humains justifie naturellement toute l'attention que les différentes autorités judiciaires doivent lui accorder dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée.

Les organisations criminelles sont aujourd'hui dotées d'une capacité d'adaptation et d'évolution telle qu'il est de la responsabilité des États d'anticiper les difficultés procédurales et de coopération qui pourraient entraver la poursuite et la répression de ces faits particulièrement odieux.

Ce principe est mis aujourd'hui à rude épreuve par la mondialisation de la criminalité. En effet, les criminels s'arrêtent rarement aux frontières, ils les franchissent traditionnellement de nuit et loin des points de contrôle.

L'impossibilité pour le magistrat ou le policier de poursuivre son action au-delà

Pierre BELLET



Premier vice-procureur au tribunal de grande instance de Bordeaux, responsable

de la juridiction interrégionale spécialisée de Bordeaux. Il a été juge d'instruction au tribunal de la Rochelle en 1992, juge des enfants au tribunal de Saint-Pierre de la Réunion et a ensuite exercé les fonctions du ministère public au sein de juridictions spécialisées en matière de criminalité organisée à Rennes et Bordeaux. Il a également dirigé le Bureau de l'entraide pénale internationale au ministère de la Justice.

de la frontière est devenue d'autant plus intolérable que les malfaiteurs bénéficient pleinement de la liberté de circulation.

Il existe donc un besoin fort de coopération interétatique dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains.

Dans ce cadre, la coopération judiciaire internationale en matière pénale est le moyen d'atteindre une personne, une information, un document, une preuve, dont une autorité judiciaire d'un État a besoin et qui se trouve à l'étranger, sous l'autorité d'un autre État. Il appartiendra à ce dernier,

appelé « État requis », de consentir souverainement à l'exécution des actes judiciaires sollicités par l'État requérant.

La coopération judiciaire internationale se traduit par une grande diversité tant en ce qui concerne les acteurs que son champ d'application. La construction européenne a permis l'émergence d'un espace commun de sécurité, de liberté et de justice entraînant une révolution dans les pratiques de coopération en matière pénale.

La confiance mutuelle entre les États a permis le passage, au sein de l'Union européenne, d'une coopération interétatique à une coopération entre autorités judiciaires.

L'impossibilité pour le magistrat ou le policier de poursuivre son action au-delà de la frontière est devenue d'autant plus intolérable que les malfaiteurs bénéficient pleinement de la liberté de circulation.

Il existe donc un besoin fort de coopération interétatique dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains.

Dans le même temps, la France s'est dotée d'un arsenal juridique conséquent afin d'apporter une réponse pénale au phénomène de la traite des êtres humains. La loi du 9 mars 2004 a institué dans la législation française des juridictions spécialisées pour combattre les réseaux de criminalité organisée, notamment en matière de traite des êtres humains, juridictions qui s'appuient sur les outils de l'entraide pénale internationale.

La traite des êtres humains, une réalité juridique pénale

La ratification par la France de deux engagements internationaux importants en matière de lutte contre la traite des êtres humains procède d'une volonté de réaffirmer l'absolue nécessité du respect de la dignité humaine

Au plan universel, la France est partie à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et à son protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants, du 15 novembre 2000 (protocole de Palerme). Au plan européen, elle est partie à la Convention n° 197 du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005 (convention de Varsovie entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008).

Du fait de ces engagements internationaux, le Code pénal a été modifié pour intégrer une infraction spécifique de traite des êtres humains aux articles 225-4-1 et suivants.

La traite des êtres humains se présente comme une infraction dont la commission peut s'effectuer en amont d'autres crimes ou délits. Elle représente en quelque sorte le mode opératoire par lequel la victime sera mise à disposition des auteurs (via le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil), dans le but avéré de faire l'objet d'une exploitation ultérieure. Bien que s'y référant, l'infraction ne sanctionne pas cette dernière en elle-même. Or, en un sens large et non juridique, sont souvent désignés par ces termes, l'ensemble des phénomènes liés à l'esclavage contemporain, englobant ainsi par extension, les moyens et les finalités. Afin de bien appréhender la spécificité de cette infraction, l'étude du droit pénal de fond précédera l'exposé de la procédure pénale et des droits accordés aux victimes.

Droit pénal de fond

L'essentiel des dispositions sanctionnant les formes modernes de l'esclavage se trouve dans le chapitre 5 du Code pénal relatif aux atteintes à la dignité de la personne, largement remanié par la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003, ainsi que par la loi du 5 août 2013, dont l'un des objets était de transposer en droit français la directive 2011/36/UE.

L'article 225-4-1 du Code pénal définit la traite des êtres humains comme le fait de « recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir à des fins d'exploitation dans l'une des circonstances suivantes :

1° Soit avec l'emploi de menace, de contrainte, de violence ou de manœuvre dolosive visant la victime, sa famille ou une personne en relation habituelle avec la victime ;

2° Soit par un ascendant légitime, naturel ou adoptif de cette personne ou par une personne qui a autorité sur elle ou abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;

3° Soit par abus d'une situation de vulnérabilité due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, apparente ou connue de son auteur ;

4° Soit en échange ou par l'octroi d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage.

L'exploitation mentionnée au premier alinéa du présent I est le fait de mettre la victime à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre la victime des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, de réduction en esclavage, de soumission à du travail ou à des services forcés, de réduction en servitude, de prélèvement de l'un de ses organes, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre la victime à commettre tout crime ou délit ».

Cette infraction réprime le fait de mettre en œuvre le dispositif nécessaire à la mise à disposition d'un tiers d'une personne pour que celui-ci puisse commettre contre elle les infractions susmentionnées.

Depuis sa rédaction initiale, issue de la loi du 18 mars 2003, cette infraction a été élargie à deux reprises. La loi du 20 novembre 2007 a précisé que la traite des êtres humains pouvait concerner la mise à disposition d'une personne au profit d'un tiers, mais aussi pour le compte de l'auteur de l'infraction lui-même, cette dernière hypothèse n'ayant pas été retenue initialement.

En outre, la loi du 5 août 2013 a complété la définition de l'exploitation en insérant de nouvelles formes comme la soumission à du travail ou à des services forcés, la réduction en servitude, le prélèvement d'organes.

Les éléments constitutifs de l'infraction de traite des êtres humains

Pour que l'infraction spécifique de traite des êtres humains soit établie, les éléments constitutifs suivants doivent être réunis :

- en premier lieu, l'auteur doit avoir recruté, transporté, transféré, hébergé ou accueilli une personne. Ces critères sont alternatifs : une seule de ces actions peut suffire à caractériser l'infraction. La traite des êtres humains est ainsi susceptible de revêtir les formes les plus diverses ;
- en second lieu, il convient de démontrer soit que l'une des infractions visées par l'article 225-4-1 a bien été commise contre la victime, soit que cette dernière était destinée à l'une de ces formes d'exploitation, soit encore que la victime a été ou devait être contrainte à commettre tout crime ou délit ;

- en troisième lieu, il est nécessaire de prouver que l'auteur présumé a agi en connaissance de cause. Autrement dit, il faut établir qu'il savait, alors qu'il exerçait l'une des actions précédemment évoquées (recrutement, transport, etc.), que la personne serait, à l'issue, victime d'une des formes d'exploitations visées à l'article 225-4-1 du Code pénal ;

- enfin, depuis la loi du 5 août 2013, il suffit d'établir que l'un des moyens définis aux 1° à 4° de l'article 225-4-1 du Code pénal a été utilisé. La plupart sont de nature à vicier le consentement de la victime, mais il n'est pas nécessaire d'établir le vice du consentement, mais simplement le recours à l'un de ces moyens : menace, contrainte, violence, abus de vulnérabilité... Le consentement de la victime est indifférent et ne saurait exonérer l'auteur de faits de traite des êtres humains. Par ailleurs, le moyen défini au 4° est l'« échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage ». Le texte ne le précisant pas et évoquant un échange, la rémunération ou l'avantage peut être destiné aussi bien à l'auteur qu'à la victime, l'essentiel étant que la relation ainsi nouée soit une relation intéressée d'une part ou d'une autre.

Les peines liées à l'infraction de traite des êtres humains

La traite des êtres humains est un délit puni de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. Cependant, des pénalités aggravées sont prévues par les articles 225-4-2 et suivants du Code pénal. En effet, l'article 225-4-2 du Code pénal liste sept circonstances aggravantes qui entraînent une peine de 10 ans d'emprisonnement et de 1 500 000 euros (notamment les cas où l'infraction est commise à l'égard de plusieurs personnes ou lorsque la victime est un mineur ou une personne vulnérable). Enfin, l'article 225-4-7 dispose que la tentative de commettre le délit de traite est punie des mêmes peines que le délit lui-même. Cette précision est ici nécessaire, puisque l'article 121-4 du Code pénal dispose qu'est considérée comme auteur de l'infraction la personne qui tente de commettre un crime ou « dans les cas prévus par la loi », un délit.

Les peines sont de nature criminelle dans trois hypothèses :

- la peine est portée à 15 ans de réclusion criminelle et 1 500 000 d'euros d'amende quand l'infraction a été commise sur un mineur et avec l'une des circonstances suivantes : circonstances aggravantes définies à l'article 225-4-2 ou l'une des circonstances 1 à 4° du I de l'article 225-4-1 ;

- la peine est portée à 20 ans de réclusion criminelle et 3 000 000 d'euros d'amende quand l'infraction a été commise en bande organisée ;
- les peines sont portées à la réclusion criminelle à perpétuité et à 4,5 millions d'euros d'amende par l'article 225-4-4 lorsque la traite est commise en recourant à des tortures ou à des actes de barbarie.

Il est à souligner que l'enquête et l'information judiciaire portant sur des faits de traite des êtres humains pourront justifier en application des articles 706-73 et suivants du Code de procédure pénale et sous certaines conditions précisées par ce texte la compétence éventuelle des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) ainsi que l'utilisation des techniques spéciales d'enquête prévues aux articles 706-75 et suivants du même code.

L'intérêt juridique de l'infraction de traite des êtres humains au regard des autres infractions relatives à l'esclavage moderne

La particularité de la traite entendue au sens juridique tient à ce qu'elle vise à poursuivre et sanctionner différentes actions (recrutement, transport...) lorsqu'elles ont été commises dans le but d'une exploitation, exploitation constitutive d'une infraction spécifique qui pourra également être poursuivie et sanctionnée. Il importera donc ci-après d'évoquer le contenu des autres incriminations relatives à la lutte contre l'esclavage moderne.

Toutefois, la poursuite des faits sur le fondement précis de l'article 225-4-1 du Code pénal est aussi utile qu'indispensable. En effet, elle permet de sanctionner toutes les personnes qui, en connaissance de cause, ont participé à l'une des étapes ayant conduit à l'une des formes d'exploitation visées.

L'article 225-4-8 du Code pénal permet la poursuite des faits de traite des êtres humains commis par des Français à l'étranger quand bien même la législation locale n'incrimine pas de tels faits et sans qu'il soit besoin d'une plainte des victimes ou d'une dénonciation de l'État où les faits ont été commis.

Même si la traite et l'exploitation ultérieure des victimes sont le fait de mêmes personnes, une condamnation prononcée sur les deux fondements (traite des êtres humains et proxénétisme par exemple) ne sera pas inutile, car elle englobera alors l'ensemble du phénomène criminel et permettra une approche plus ciblée des faits.

D'un point de vue purement procédural, retenir la qualification de traite des êtres humains peut faciliter l'exécution d'un mandat d'arrêt européen à l'étranger (liste des 32 infractions pour lesquelles la double incrimination n'est pas exigée).

Enfin, l'utilisation de la qualification pénale de traite des êtres humains est importante, car elle ouvre des droits spécifiques attachés aux victimes, permet de quantifier ce phénomène et participe d'une exigence de répression pénale vis-à-vis des auteurs comme d'une nécessité de justice vis-à-vis des victimes.

Les autres infractions relatives à la lutte contre l'esclavage moderne

La liste suivante ne constitue pas une liste exhaustive, mais reprend les principales infractions concernées par la lutte contre l'esclavage contemporain. Sous certaines conditions, le délit de provocation habituelle d'un mineur à la commission de crimes ou de délits (article 227-21 du Code pénal) ou les délits de recours à la prostitution de mineurs pourraient également être cités.

La réduction en esclavage et l'exploitation de l'esclavage¹

Aux termes de l'article 224-1 A du Code pénal, « *la réduction en esclavage est le fait d'exercer à l'encontre d'une personne l'un des attributs du droit de propriété* ». L'article 224-1 B incrimine l'exploitation d'une personne réduite en esclavage comme le fait « *de commettre à l'encontre d'une personne dont la réduction en esclavage est apparente ou connue de l'auteur une agression sexuelle, la séquestrer ou de la soumettre à du travail forcé ou du service forcé* ».

Ces deux infractions sont sanctionnées de vingt années de réclusion criminelle. Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 du Code pénal relatifs à la période de sûreté leur sont applicables. Sont également encourues les peines complémentaires d'interdiction des droits civils et civiques, d'interdiction professionnelle, d'interdiction de porter une arme et de suivi socio-judiciaire.

Même si la traite et l'exploitation ultérieure des victimes sont le fait de mêmes personnes, une condamnation prononcée sur les deux fondements (traite des êtres humains et proxénétisme par exemple) ne sera pas inutile, car elle englobera alors l'ensemble du phénomène criminel et permettra une approche plus ciblée des faits.

(1) Art. 224-1 A et s.

L'article 224-1 C prévoit que ces crimes sont punis de trente années de réclusion criminelle lorsqu'ils sont commis : « à l'égard d'un mineur ; à l'égard d'une personne dont la vulnérabilité due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse est apparente ou connue de l'auteur ; par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par une personne qui a autorité sur la victime ou abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions, par une personne appelée à participer par ses fonctions à la lutte contre l'esclavage ou au maintien de l'ordre public ; lorsque le crime est précédé ou accompagné de tortures ou d'actes de barbarie ».

Le travail forcé et la réduction en servitude²

Aux termes de l'article 225-14-1 du Code pénal, « le travail forcé est le fait, par la violence ou la menace, de contraindre une personne à effectuer un travail sans rétribution ou en échange d'une rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli. Il est puni de sept ans d'emprisonnement et de 200 000 € d'amende ».

L'article 225-14-2 définit pour sa part la réduction en servitude comme « le fait de faire subir, de manière habituelle, l'infraction prévue à l'article 225-14-1 à une personne dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur. Elle est punie de dix ans d'emprisonnement et de 200 000 € d'amende ».

La réduction en servitude constitue ainsi une aggravation de l'infraction de travail forcé.

Pour ces infractions, le travail est obtenu par la violence ou la contrainte. La vulnérabilité ou la dépendance de la victime ne constitue pas un élément constitutif de l'infraction, sauf pour la réduction en servitude.

Les circonstances aggravantes prévues par l'article 225-15 du Code pénal ont été étendues à ces incriminations.

Le proxénétisme et autres infractions assimilées³

Les dispositions relatives au proxénétisme qui répriment le fait de favoriser ou de tirer profit de la prostitution d'autrui, ou de tenir un établissement de prostitution ont été complétées par la loi du 18 mars 2003 qui, outre les textes relatifs au racolage, a ajouté un nouveau cas de proxénétisme hôtelier en réprimant le fait de mettre à la disposition des prostitués des véhicules (art. 225-10 4° du Code pénal – 10 ans d'emprisonnement).

En outre, il faut relever l'attachement du législateur à lutter contre la prostitution des mineurs. Ainsi, la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 a criminalisé, en le réprimant de quinze ans de réclusion, le proxénétisme lorsqu'il est commis à l'égard d'un mineur de quinze ans (art. 225-7-1 du Code pénal). Cette loi a, par ailleurs, introduit dans le droit pénal la répression du recours à la prostitution, lorsque le prostitué est mineur, que les faits soient commis sur le territoire national (art. 225-12-1 du Code pénal) ou hors de celui-ci. Enfin, elle précise, à son article 13, que « tout mineur qui se livre à la prostitution, même occasionnellement, est réputé en danger et relève de la protection du juge des enfants au titre de la procédure d'assistance éducative ».

L'article 225-11-2 prévoit que dans le cas où le délit prévu par le 1° de l'article 225-7 (proxénétisme à l'égard d'un mineur) est commis à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par dérogation au deuxième alinéa de l'article 113-6 et les dispositions de la seconde phrase de l'article 113-8 ne sont pas applicables. Depuis la loi du 5 août 2013, ce qui précède s'applique également aux infractions définies aux articles 225-7-1, 225-8 ou 225-9 du Code pénal.

Dans le cadre de la répression de l'exploitation sexuelle, la loi française est applicable aux Français et aux personnes résidant habituellement en France qui ont des rapports avec des mineurs se livrant à la prostitution à l'étranger (art. 225-12-3 du Code pénal).

L'exploitation de la mendicité⁴

Introduits par la loi du 18 mars 2003, les articles relatifs à l'exploitation de la mendicité répriment le fait d'organiser ou de tirer profit de la mendicité d'autrui, en particulier des enfants et des personnes vulnérables ou handicapées. Ce sont ainsi ceux qui tirent financièrement profit de l'exploitation des plus faibles qui seront sanctionnés.

Rétribution inexistante ou insuffisante de personnes vulnérables et soumission de personnes vulnérables à des conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité de la personne⁵

Ces dispositions visent notamment à lutter contre l'esclavage domestique. La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 a facilité la constitution de ces infractions, l'abus de

(2) Art. 225-14-1 et s.

(3) Art. 225-5 et s. - Peines encourues : de 7 ans d'emprisonnement à la réclusion criminelle à perpétuité lorsqu'il y a actes de tortures et de barbarie.

(4) Art. 225-12-5 et s. - Peines encourues : jusqu'à 10 ans d'emprisonnement et 1 500 000 € d'amende lorsqu'elle est commise en bande organisée.

(5) Art. 225-13 ; art. 225-14 et s. - Peines encourues : jusqu'à 7 ans d'emprisonnement et 200 000 € d'amende lorsque les infractions sont commises à l'égard de plusieurs personnes.

la vulnérabilité ou de la situation de dépendance n'étant plus exigé, mais seulement l'apparence ou la connaissance par l'auteur des faits de la vulnérabilité ou de l'état de dépendance de la victime.

Afin de renforcer la répression de ces infractions, la loi a créé, à l'article 225-15-1 du Code pénal, une présomption de vulnérabilité ou de dépendance au profit des mineurs et des personnes qui sont victimes à leur arrivée sur le territoire français des faits prévus aux articles 225-13 et 225-14 du Code pénal.

L'infraction d'aide au séjour irrégulier lorsque celle-ci « a pour effet de soumettre les étrangers à des conditions de vie, de transport, de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité de la personne humaine⁶ »

L'article L622-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que « *toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 euros* ».

L'article L622-5 3° du même Code porte cette peine à dix ans d'emprisonnement et 750 000 euros d'amende lorsque la commission de cette infraction a pour effet de soumettre les étrangers à des conditions de vie, de transport, de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité de la personne humaine

Infractions relatives au trafic d'organes⁷

C'est la loi du 5 août 2013 qui a introduit le prélèvement d'organes comme une des formes d'exploitation répréhensibles sous la qualification de traite des êtres humains. L'article 511-2 du Code pénal assimile le quantum des peines consécutives au « *fait d'obtenir d'une personne l'un de ses organes contre un paiement* » au « *fait d'apporter son entremise pour favoriser l'obtention d'un organe contre le paiement de celui-ci* ».

Procédure pénale et droits accordés aux victimes

Procédure pénale

Les principales infractions d'esclavage contemporain sont visées par l'article 706-73 nouveau du Code de procédure pénale ouvrant ainsi la possibilité d'utiliser les moyens d'investigations prévus par la loi d'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (loi n° 2004-204 du 9 mars 2004) pour lutter contre la criminalité organisée.

Dès lors, outre que ces infractions relèveront du bloc de compétence des JIRS, elles permettent aux enquêteurs et magistrats de recourir aux surveillances sur l'intégralité du territoire, aux infiltrations, aux gardes à vue de 96 heures, aux perquisitions nocturnes, aux sonorisations, ou aux écoutes téléphoniques dans le cadre de l'enquête conduite par le procureur de la République.

Par ailleurs, la possibilité de saisie conservatoire des avoirs est étendue à l'infraction de traite des êtres humains, visée par l'article 706-73 du Code de procédure pénale.

Droits des victimes

Les victimes de traite qui déposent plainte ou témoignent peuvent accéder, *es* qualité, à un certain nombre de droits : titre de séjour ouvrant droit au travail durant toute la durée de la procédure pénale sous réserve que les conditions prévues pour la délivrance continuent d'être satisfaites⁸, protection sociale⁹, accès à l'allocation temporaire d'attente¹⁰, à un suivi social spécifique¹¹ ou à une protection policière¹².

En outre, une carte de résident est délivrée de plein droit en cas de condamnation définitive de l'auteur, à la personne qui a déposé plainte ou témoigné dans cette même affaire (L314-11 du CESEDA tel qu'issu de la loi du 5 août 2014).

Depuis la loi précitée du 9 mars 2004, les faits de traite ouvrent droit à une indemnisation intégrale devant les

(6) Art. L.622-5 3° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - CESEDA) - peine encourue : dix ans d'emprisonnement et de 750 000 euros d'amende.

(7) Art. 511-2 du Code pénal - peine encourue : 7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende.

(8) Ex-note 3, mais pas de note.

(9) Ex-note 4.

(10) Ex-note 5.

(11) Ex-note 6.

(12) Ex-note 7.

Commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI¹³).

Enfin, les victimes de la traite ont accès à la plate-forme téléphonique « 08VICTIMES¹⁴ », dispositif mis en place par le ministère de la Justice en avril 2005, afin d'améliorer l'information et faciliter l'accès de toutes les victimes d'infractions, à leurs droits. Ce numéro national est accessible au coût d'un appel local.

Par ailleurs, le ministère de la Justice finance le développement d'un réseau associatif d'aide aux victimes dont les interventions sont toujours gratuites et confidentielles.

L'accompagnement social des victimes de la traite par les associations comprend une orientation vers les structures médicales pour un bilan de santé. La prise en charge des frais médicaux relève généralement de l'aide médicale de l'État (AME). En bénéficient, sous condition de ressources, les étrangers qui, en raison de leur situation au regard de la réglementation relative au séjour en France, ne peuvent être affiliés à un régime de sécurité sociale.

Les juridictions interrégionales spécialisées, une spécialisation judiciaire contre les réseaux organisés

Les idées force qui ont présidé à la création des juridictions interrégionales spécialisées reposent à la fois sur un constat, un choix législatif et une définition d'objectifs

Une nécessaire adaptation de notre législation aux évolutions de la criminalité

La législation française devait être mise en conformité avec la convention de Palerme du 15 décembre 2000 et la convention de Mérida du 9 décembre 2003 recommandant aux États parties de créer des structures spécialisées en matière de criminalité organisée et en matière de délinquance économique et financière. Cette nécessaire adaptation reposait sur un triple constat.

L'absence de structures judiciaires et de procédures spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée

La criminalité organisée est une réalité criminologique. Elle renvoie à la notion « d'organisations criminelles » : groupements destinés à mener des actions criminelles structurées et coordonnées leur donnant une autre dimension que la simple somme d'actions individuelles. Le Code pénal aborde depuis longtemps cette notion à travers la « bande organisée » (circonstance aggravante) et l'« association de malfaiteurs » (infraction autonome).

Une cohérence nécessaire avec les services d'enquête et les standards européens

La plupart des pays européens ont également créé des structures spécialisées, y compris sur le plan judiciaire (Italie, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni). En France, les services d'enquête ont créé depuis longtemps des structures spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée. Il n'y avait rien de semblable sur le plan judiciaire, sauf en matière de terrorisme.

Une organisation judiciaire inadaptée à la lutte contre la criminalité organisée

Il existait à l'époque 181 tribunaux de grande instance, 91 pôles de l'instruction, 600 juges d'instruction. Ce découpage géographique apparaissait en discordance avec la réalité criminologique des « bassins de criminalité » et ne permettait pas un suivi efficace des dossiers les plus volumineux.

Le choix du législateur

Sans instituer un régime d'exception, le législateur a décidé la création de structures spécialisées, les juridictions interrégionales spécialisées dont le régime obéit à certaines règles dérogatoires qui se traduisent par :

1. Une liste d'infractions définissant la criminalité organisée. Cette première liste d'infractions ressort de l'article 706-73 du Code de procédure pénale. L'article 706-74 CPP la complète par les crimes et délits commis en bande organisée, autres que ceux relevant de l'art. 706-73 CPP. Exemples : exploitation de la mendicité en bande organisée, évasion en bande organisée, recel en bande organisée, blanchiment en bande organisée, etc. ;

(13) Ex-note 8.

(14) Ex-note 9.

2. Une compétence concurrente reconnue à des juridictions spécialisées. Il a donc été créé en 2004, 8 juridictions interrégionales spécialisées à Paris, Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux, Nancy, Rennes, Fort-de-France, à compétence interrégionale, mais rattachées au tribunal de grande instance qui les abrite. Des magistrats spécialisés ont été affectés au sein de ces juridictions interrégionales spécialisées. En effet, chacune de ces juridictions comprend « une section du parquet et des formations d’instruction et jugement spécialisées », constituées de magistrats spécialement désignés par le procureur général et le premier président de chaque cour d’appel « interrégionale ». Les JIRS exercent une compétence concurrente avec celle des juridictions de droit commun. Le critère d’attribution étant la grande complexité, celui-ci pouvant se définir, de manière non exhaustive, comme la technicité du mode opératoire, le nombre important de victimes ou d’auteurs, la nécessité de procéder à des investigations internationales ou patrimoniales complexes.

3. Des règles de procédure particulières en matière d’enquête. Des techniques procédurales particulières peuvent être spécialement mises en œuvre dans la lutte contre la criminalité organisée la plus grave (en général celle visée dans l’art. 706-73) notamment :

- la garde à vue. En matière de criminalité et de délinquance organisées, la garde à vue d’une personne peut, à titre exceptionnel, faire l’objet de 2 prolongations supplémentaires de 24 heures chacune et peut donc aller jusqu’à 96 heures ;
- l’infiltration qui consiste à « *surveiller des personnes suspectées de commettre un crime ou un délit en se faisant passer, auprès de ces personnes, comme un de leurs coauteurs, complices ou receleurs* » ;
- les perquisitions qui peuvent être effectuées en dehors des heures prévues à l’article 59 CPP c’est-à-dire entre 21h00 et 6h00 ;
- la captation des données informatiques qui est une nouvelle technique spéciale d’enquête créée par la loi du 14 mars 2011. Elle permet la mise en place « *d’un dispositif technique ayant pour objet d’accéder à des données informatiques en dehors de tout système de transmission télématique* » ;
- la sonorisation et l’enregistrement d’images. Il s’agit de la mise en place, « *d’un dispositif technique ayant pour objet la captation de paroles ou de l’image de personnes se trouvant dans un lieu privé* ».

Les objectifs des JIRS

Quelle plus-value les juridictions interrégionales spécialisées doivent-elles apporter ? D’après les travaux préparatoires de la loi du 9 mars 2004, le législateur a assigné trois objectifs principaux aux juridictions interrégionales spécialisées :

1. La nécessité d’une action publique judiciaire « proactive » par la définition d’objectifs de poursuite et d’enquête. Il s’agit notamment de :

- rechercher, au-delà des faits infractionnels identifiés, les éventuelles organisations qui peuvent en être à l’origine ;
- définir une stratégie de poursuite, notamment par une appréciation finale du périmètre des poursuites ainsi que par une définition précise des objectifs à atteindre ;
- d’assurer une continuité dans la direction des enquêtes.

2. Une conduite de l’action judiciaire plus efficace qui se caractérise par :

- une meilleure gestion du « temps judiciaire » (permanence dédiée, fixation de calendriers d’enquête et de jugement) ;
- une approche globale des dossiers, comprenant une approche patrimoniale systématique et simultanée en matière de saisie et confiscation du produit de l’infraction, mais aussi, dans certains cas, de l’entier patrimoine de la personne poursuivie ;
- un développement de l’entraide internationale, notamment avec la mise en œuvre des dispositifs européens d’entraide ;
- une recherche systématique des rapprochements, afin de déterminer les contours des réseaux de criminalité organisée.

3. La définition d’une politique pénale spécifique se traduit par :

- une expertise collective du parquet JIRS des propositions de saisine ;
- un choix nécessairement qualitatif et non quantitatif des dossiers ;

- une appréciation de la criminalité organisée dans le cadre d'un ressort géographique interrégional ;
- une définition et diffusion de critères de seuils d'information de la JIRS : concernant la traite des êtres humains, la pluralité de victimes, l'importance de l'affaire, la complexité des investigations, la mise en œuvre de procédures spéciales, les prolongements internationaux, les mesures patrimoniales seront les critères déterminants pour la saisine de ces juridictions.

Les difficultés économiques, sociales et politiques de certains pays et régions du monde ont fait affluer, par vagues successives, un grand nombre de prostituées en provenance d'Europe de l'Est ou des Balkans, puis d'Afrique notamment du Nigeria. Les juridictions interrégionales spécialisées ont eu ainsi à mener plusieurs procédures de traite des êtres humains mettant en scène des réseaux organisés en provenance des pays de l'Est ou du continent africain. La coopération internationale a permis à ces juridictions de pouvoir lutter plus efficacement contre ces réseaux.

les instruments de la coopération judiciaire en matière de TEH

La coopération judiciaire en matière de lutte contre la traite des êtres humains s'appuie sur les outils classiques de l'entraide pénale internationale, tels qu'ils sont définis par les conventions internationales, notamment, la convention de Palerme du 15 décembre 2000.

La diversité de la coopération judiciaire internationale en matière pénale

La coopération judiciaire internationale s'étend à la quasi-totalité du champ de l'action judiciaire et porte tant sur les biens que sur les personnes. L'ensemble du processus pénal est susceptible de faire l'objet d'une coopération internationale. On retiendra notamment l'échange spontané d'informations prévu par certaines conventions¹⁵, la recherche de personnes condamnées afin de mettre les peines prononcées à exécution, le gel d'avoirs ou la confiscation du produit de crimes ou délits, sans oublier la grande masse des demandes de coopération qui touchent à l'enquête proprement dite, c'est-à-dire à

la recherche d'éléments de preuves de toute nature (expertise, audition de témoins, écoutes téléphoniques, investigations bancaires, saisies de documents...).

Les demandes d'entraide judiciaire en matière pénale recouvrent un grand nombre d'actes procéduraux spécifiques parmi lesquels on peut citer les plus fréquemment utilisés :

- commission rogatoire internationale : acte par lequel un juge d'instruction demande à un autre État d'effectuer une enquête sur les faits infractionnels dont il est saisi. Ces demandes d'investigations ont pour but de rechercher des personnes soupçonnées, de procéder à l'audition de témoins, de recueillir des éléments de preuve ou de saisir le produit de l'infraction ;
- dénonciation officielle : acte par lequel le procureur de la République demande à un autre État d'intenter des poursuites contre l'auteur d'une infraction soit en raison de la commission de cette infraction dans cet État, soit en raison de la nationalité de l'auteur de l'infraction lorsque l'État requis n'extrade pas ses nationaux ;
- notification d'actes judiciaires : demande faite à un autre État de notifier à une personne résidant sur son territoire un acte judiciaire, soit une citation à comparaître devant une juridiction pénale française, soit une décision rendue par cette même juridiction (tribunal correctionnel, chambre correctionnelle de la cour d'appel, cour d'assises, Chambre criminelle de la Cour de cassation) ;
- demande de transfèrement : demande de personnes condamnées dont l'objet principal est de favoriser la réinsertion sociale des personnes condamnées à l'étranger en leur permettant de purger leur peine dans leur pays d'origine.

Le traitement de ces demandes d'entraide peut supposer l'intervention d'un grand nombre d'acteurs en matière de coopération internationale.

Les difficultés économiques, sociales et politiques de certains pays et régions du monde ont fait affluer, par vagues successives, un grand nombre de prostituées en provenance d'Europe de l'Est ou des Balkans, puis d'Afrique notamment du Nigeria. Les juridictions interrégionales spécialisées ont eu ainsi à traiter plusieurs procédures de traite des êtres humains mettant en scène des réseaux organisés en provenance des pays de l'Est ou du continent africain. La coopération internationale a permis à ces juridictions de pouvoir lutter plus efficacement contre ces réseaux.

(15) Ex note 16.

Les acteurs de la coopération internationale en matière pénale

L'État

Dans la plupart des conventions prévoyant la transmission des demandes d'entraide entre autorités centrales de chacun des pays signataires, le ministère de la Justice joue le rôle d'autorité centrale et assure la gestion opérationnelle des demandes d'entraide judiciaire émises par les juridictions françaises et reçues des autorités judiciaires étrangères par l'intermédiaire d'une structure spécialisée, le Bureau de l'entraide pénale internationale.

Le ministère des Affaires étrangères, par l'intermédiaire duquel de nombreuses demandes de coopération continuent de transiter, apporte un soutien conséquent aux demandes françaises émanant des postes diplomatiques répartis dans la plupart des pays du monde.

Les magistrats de liaison

Depuis 1996, les magistrats français de liaison sont répartis dans plusieurs pays de l'Union européenne et hors de l'Union européenne (Italie, Pays-Bas, États-Unis, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni, Russie, Canada, Maroc, Chine, Croatie, Pologne). Ils assurent une mission indispensable d'interface pour l'exécution des demandes d'entraide entre les autorités de l'État d'accueil et les autorités françaises. La France accueille aussi un certain nombre de magistrats étrangers de liaison.

Le Réseau judiciaire européen

Créé par une Action commune du Conseil de l'Union européenne en date du 29 juin 1998, il s'agit d'un réseau de magistrats praticiens de l'entraide en matière pénale qui a pour objectif de faciliter l'exécution et la coordination des demandes d'entraide pénale au sein de l'Union européenne.

Au niveau européen, le réseau judiciaire est composé d'un ensemble de magistrats, points de contact opérationnels répartis dans chacun des pays membres de l'Union européenne.

Un site internet en permanente évolution contient divers outils dédiés à l'entraide pénale internationale et permet à

tout magistrat d'un État membre de l'Union européenne d'identifier les coordonnées de l'autorité étrangère compétente pour exécuter sa demande d'entraide ou le mandat d'arrêt européen émis. De même, un ensemble de fiches permet de connaître la procédure suivie dans chacun des pays membres de l'Union européenne pour les principaux actes d'investigations susceptibles de faire l'objet d'une demande d'entraide.

En France, les points de contact du Réseau judiciaire européen sont répartis sur trois niveaux :

1. L'administration centrale : le directeur des Affaires criminelles et des Grâces, le chef du Service des affaires européennes et internationales et le chef du Bureau de l'entraide pénale internationale ;
2. Les juridictions : il existe un point de contact régional du Réseau judiciaire européen au niveau de chaque parquet général au sein des cours d'appels ;
3. L'international : tous les magistrats de liaison français à l'étranger sont des points de contact français du réseau.

La force principale du Réseau judiciaire européen réside dans son aspect informel et souple, permettant ainsi une très grande réactivité et le développement de relations de confiance entre les magistrats de l'Union européenne.

L'unité Eurojust

Instituée le 28 février 2002 par une décision du Conseil « Justice et affaires intérieures » de l'Union européenne¹⁶, Eurojust est une unité centrale chargée de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, notamment quand elle est organisée ou transfrontalière, par le biais d'une coopération judiciaire plus étroite au sein de l'Union européenne, complétant le dispositif du Réseau judiciaire européen.

L'unité Eurojust est composée :

- d'un représentant national par État membre ayant la qualité de procureur, de juge ou d'officier de police disposant de prérogatives équivalentes, chargé de transmettre les informations échangées entre Eurojust et les autorités nationales ;
- d'un collège composé de l'intégralité des membres nationaux, qui prend toute décision à caractère général inté-

(16) Ex-note 17.

ressant le fonctionnement d'Eurojust et qui contrôle, à l'occasion de chaque saisine, la compétence juridique de l'unité.

L'Unité Eurojust est dotée de la personnalité juridique et agit en tant que collègue ou par l'intermédiaire de ses représentants nationaux.

Son champ de compétence matérielle est déterminé par une liste d'infractions graves, revêtant un caractère organisé, pour lesquelles elle a vocation à promouvoir et améliorer la coordination et la coopération entre les autorités compétentes des États membres de l'Union européenne, ainsi qu'à apporter son soutien à ces autorités dans la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition ou du mandat d'arrêt européen, afin de renforcer l'efficacité des procédures transnationales.

Elle peut intervenir dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites intéressant au moins deux États membres.

Elle a, par ailleurs, développé un réseau de points de contacts à l'extérieur de l'Union européenne afin de pouvoir effectuer ses missions en matière d'échange d'informations et de coordination lorsque celles-ci dépassent le territoire de l'Union et peut donc également être saisie lorsqu'un seul État membre est concerné si la procédure intéresse également un État tiers avec lequel un accord de coopération a été conclu.

Cette multiplicité d'acteurs en matière de coopération internationale a permis d'établir un fonctionnement de la coopération opérationnelle en matière de lutte contre la traite des êtres humains, reposant sur la confiance mutuelle entre États en vertu d'un abandon partiel de souveraineté.

Les avancées européennes en matière de coopération pénale

L'appréciation sur la coopération judiciaire pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains doit se faire à l'aune des buts poursuivis : faciliter la répression, veiller à la protection des droits fondamentaux dans la mise en œuvre du droit de punir et assurer une protection

Cette multiplicité d'acteurs en matière de coopération internationale a permis d'établir un fonctionnement de la coopération opérationnelle en matière de lutte contre la traite des êtres humains, reposant sur la confiance mutuelle entre États en vertu d'un abandon partiel de souveraineté.

efficace des victimes majeures et mineures.

La coopération pénale repose sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice.

Cette coopération passe en partie par un rapprochement des législations et par un rapprochement des juges.

On ne peut ainsi que se féliciter du constat de l'utilisation de plus en plus fréquente par les magistrats européens des instruments de coopération, notamment le mandat d'arrêt européen (MAE), instrument le plus plébiscité, et la convention du 29 mai 2000 relative

à l'entraide judiciaire entre les États membres de l'Union européenne.

Le mandat d'arrêt européen

L'objectif essentiel de cette nouvelle procédure, qui constitue la première concrétisation du principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales¹⁷, est de faciliter et d'accélérer la procédure de remise au sein de l'Union Européenne.

Cinq éléments novateurs distinguent le mandat d'arrêt européen de la procédure d'extradition.

1. Il s'agit d'une décision purement juridictionnelle, ne comprenant plus de phase administrative. La remise est ainsi accordée sur le fondement de la seule décision de l'autorité judiciaire d'exécution ;
2. Le contrôle de la double incrimination est supprimé quand les faits visés au mandat d'arrêt européen sont, aux termes de la loi de l'État membre d'émission, punis d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans et inclus dans la liste des 32 catégories d'infractions établie à l'article 2 de la décision-cadre. Il s'agit là de la principale traduction du principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales et de confiance mutuelle ;
3. Contrairement au droit actuel de l'extradition, la nationalité française de la personne réclamée ne constitue plus un motif de refus systématique de la remise. Il s'agit là de l'abandon du lien entre la

(17) Ex-note 18

procédure d'extradition et la souveraineté nationale, permettant la réalisation de l'objectif d'un espace judiciaire européen ;

4. La procédure du mandat d'arrêt européen impose que des délais brefs soient respectés. Ainsi la décision définitive autorisant ou refusant la remise doit intervenir dans un délai de 60 jours à compter de l'arrestation de la personne recherchée ou 90 jours dans le cas où un recours est formé devant la Cour de cassation ;
5. Contrairement au droit actuel de l'extradition, la prescription en France de l'action publique ou de la peine ne constitue plus un motif de refus, sauf si la personne peut être poursuivie et jugée en France pour les mêmes faits.

La procédure du mandat d'arrêt européen est aujourd'hui unanimement plébiscitée par les États membres pour son efficacité et sa simplicité.

Le délai moyen dans lequel intervient la remise est de 10 jours à compter de l'arrestation de la personne, lorsque cette dernière consent à sa remise et de 32 jours, lorsqu'elle n'y consent pas.

La convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne

Elle apporte de nombreuses améliorations en matière d'entraide, dont les principales sont les suivantes :

- impossibilité pour un État membre de refuser l'entraide dans des affaires mettant en cause la responsabilité pénale de personnes morales, même si leur droit national ne prévoit pas une telle responsabilité pénale (article 3) ;
- respect des procédures de l'État requérant (article 4) sauf si elles s'avèrent contraires aux principes fondamentaux de l'État requis ;
- règles sur le délai d'exécution des actes d'entraide : l'autorité requise doit informer l'autorité requérante si elle considère qu'elle ne sera pas en mesure de s'exécuter dans les délais demandés (instauration d'un dialogue pour favoriser l'entraide, article 4) ;
- mise en place de certaines formes spécifiques d'entraide telles que : la coopération en matière de livraisons surveillées, d'enquêtes discrètes (opérations sous couverture), visioconférence, interceptions téléphoniques, etc ;

- possibilité de mettre en place des équipes communes d'enquête (article 13, complété par la décision-cadre du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête). Prévues en France, depuis la loi Perben II du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité 2004 aux articles 695-2 à 695-3 du Code de procédure pénale, les équipes communes d'enquête permettent de développer entre les États des stratégies communes d'enquête et de partager des objectifs de lutte contre la criminalité organisée transfrontalière. Ces équipes associent des magistrats et des enquêteurs de deux pays au sein d'une même entité dans une affaire présentant un intérêt pénal commun aux deux États. La grande souplesse de ce mécanisme permet aux autorités judiciaires et aux services concernés d'échanger des renseignements, de mener des opérations d'investigations conjointes et de coordonner l'exercice des poursuites pénales dans les deux pays. Créées pour un dossier déterminé et pour une durée limitée, elles n'ont pas vocation à se transformer en structures binationales permanentes. L'équipe commune d'enquête ne peut être mise en place que dans le cadre d'une procédure judiciaire préexistante, enquête préliminaire, de flagrance ou information judiciaire. L'initiative de la création de cette équipe commune d'enquête peut être prise par le procureur de la République, par le juge d'instruction ou à la demande des autorités judiciaires d'un ou plusieurs États membres. La France a aujourd'hui plusieurs équipes communes d'enquête opérationnelles, dont douze avec l'Espagne, quatre avec la Belgique et deux avec l'Allemagne ;

- principe posé par l'article 6 de la faculté de transmission directe des demandes d'entraide d'autorité judiciaire à autorité judiciaire. Les articles 6.1 et 5 de la convention stipulent le principe de la transmission directe des demandes d'entraide et des pièces de procédure d'autorité judiciaire à autorité judiciaire. L'article 695-1 du Code de procédure pénale met ce principe en œuvre dans notre procédure.

Champ d'application du principe de transmission directe au sein de l'Union européenne

En l'état des ratifications, la convention du 29 mai 2000 est applicable entre la France (territoire métropolitain et départements d'outre-mer) et les États membres de l'Union européenne ci-après désignés : Autriche, Luxembourg, Belgique, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Allemagne, Danemark, Estonie, Espagne, Royaume-Uni, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Pologne, Roumanie, Suède, Finlande, Slovénie, Slovaquie.

Le Royaume-Uni, Malte et le Portugal ont émis des réserves quant à l'application de l'article 6 de la Convention. Ainsi, concernant le Royaume-Uni, les demandes d'entraide doivent être transmises au Home Office, pour l'Angleterre et le Pays de Galles, au Crown Office, pour l'Écosse et au Northern Ireland Office pour l'Irlande du Nord. Les autorités désignées par le Portugal et Malte pour recevoir les demandes d'entraide sont respectivement le procureur général de la République et l'Attorney General. La Grèce, l'Italie et l'Irlande ne sont pas parties à cette Convention. La transmission directe des demandes d'entraide et des pièces de procédure demeure néanmoins possible en application des articles 52 et 53 de la convention d'application de Schengen.

Les dispositions de la convention du 29 mai 2000 relatives à la transmission des demandes d'entraide s'appliquent également à l'Islande et à la Norvège.

La mise en œuvre du principe de transmission directe

L'article 6.1 de la Convention pose comme principe la transmission directe des demandes d'entraide d'autorité judiciaire à autorité judiciaire. Cette voie de transmission s'applique aux commissions rogatoires internationales, aux demandes d'enquête, aux transmissions spontanées d'informations prévues par l'article 7 de la convention du 29 mai 2000 et aux dénonciations officielles prévues par l'article 21 de la convention du 20 avril 1959.

L'article 6.1 de la Convention permet l'emploi de moyens modernes pour la transmission des demandes d'entraide sous la réserve que ce moyen permette d'en obtenir une trace écrite dans des conditions permettant à l'État membre destinataire d'en vérifier l'authenticité. La télécopie, ainsi que la transmission par voie électronique, sous réserve que la sécurité de ce mode de transmission soit assurée, devient par conséquent un moyen normal de transmission des demandes et des informations entre les autorités judiciaires des États parties.

Pour démanteler les réseaux de traite des êtres humains aux fins principalement de proxénétisme aggravé, les juridictions interrégionales spécialisées ont ainsi utilisé tous les instruments de la coopération pénale internationale dans le cadre de l'entraide pénale en matière de remise de personnes (extradition et mandat d'arrêt européen, dans le cadre de l'entraide pénale en matière d'enquête, réunion de coordination à Eurojust, équipe commune d'enquête, demande d'entraide). Ainsi des résultats significatifs ont été obtenus en termes d'identification et d'arrestation

d'individus impliqués dans des faits criminels ou délictuels sur le territoire de divers États.

Tant les juges d'instruction que les magistrats du parquet ont effectué de fréquents déplacements à l'étranger pour garantir une meilleure efficacité à l'exécution des commissions rogatoires internationales décernées aux autorités judiciaires étrangères compétentes.

Ainsi, plusieurs succès importants ont été rencontrés dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. La transmission directe des demandes d'entraide (prévues par la convention du 29 mai 2000) et le recours au centre opérationnel de coordination mis en place par Eurojust lors d'interpellations simultanées dans plusieurs États de l'Union européenne ont permis le démantèlement de réseaux criminels.

En conclusion, la lutte contre la TEH, infraction transnationale par essence, suppose nécessairement une amélioration constante de la coopération judiciaire internationale. Parmi différentes initiatives en ce sens, on peut noter la rédaction d'un manuel de bonnes pratiques concernant le renforcement de la coopération judiciaire pour combattre la traite des êtres humains¹⁸. Élaboré par un groupe d'experts roumains, allemand et français en 2013 sous l'égide de la Commission européenne, ce manuel s'adresse aux fonctionnaires de police, juges, procureurs et autres praticiens.

Ce guide contient non seulement tous les règlements de l'Union européenne, les décisions-cadre et les directives sur l'ensemble de ces problématiques, mais aussi une synthèse des législations nationales roumaines, allemandes et françaises. Cette publication permet de démontrer l'effectivité du traitement judiciaire de la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle d'enfants dans ces États.

Ce résumé du cadre légal de l'Union européenne, des lois nationales et des pratiques dans les pays mentionnés facilitera aux praticiens les poursuites de ces crimes non seulement ceux de la France, l'Allemagne et la Roumanie, mais aussi d'autres États membres de l'Union européenne grâce à une meilleure connaissance des instruments européens et nationaux adaptés à la lutte contre cette forme de criminalité.

Tout en permettant aux parties intéressées une analyse comparative de la législation nationale et des particularités dans le domaine de la poursuite des infractions relatives

(18) Ex-note 19.

à cette somme de criminalité organisée, les auteurs de ce guide se sont aussi attachés à décrire les garanties procédurales permettant aux témoins de déposer librement et sans intimidation. Ils rappellent en outre l'intérêt des techniques spéciales d'investigation et des instruments européens relevant de la confiance mutuelle comme le mandat d'arrêt européen, les commissions rogatoires internationales et les décisions de gel et confiscation des avoirs.

Ce guide ouvre également quelques pistes sur les progrès restant à réaliser en matière de coopération, comme l'uniformisation du langage juridique, la création d'un lexique d'équivalence dans les principales langues ou encore la mise en place d'un service central de traduction auquel toutes les juridictions des États membres pourraient s'adresser, avec la garantie d'une traduction à bref délai par des professionnels maîtrisant les différents systèmes juridiques des États membres.

Une meilleure exécution des demandes d'entraide pourrait impliquer de fournir aux juridictions de chaque État membre un guide de bonnes pratiques comportant les éléments suivants :

- rédaction d'une mission claire, traduite dans la langue du pays sollicité et à défaut en anglais ;
- contact individuel et personnalisé entre le magistrat requérant et le magistrat requis, notamment lors de la rédaction de la demande ;
- demande effective par le magistrat requérant d'autorisation de déplacement dans l'État requis pour assister avec les enquêteurs à la mise en œuvre de la demande d'entraide ;
- suivi téléphonique régulier de l'exécution de la commission rogatoire.

Enfin, la rédaction d'un « Code européen de la coopération judiciaire » comprenant un formulaire unique de demande d'entraide au sein de l'union européenne permettrait d'accélérer les procédures.

Si des progrès considérables ont été accomplis au cours de ces quinze dernières années en matière de coopération internationale, de nombreuses pistes restent à explorer pour rendre plus effectives les procédures existantes ■



La coopération en matière de saisie et de confiscation de l'argent de la traite¹

Lisa DUMOULIN

La question des saisies et confiscations de l'argent issu de la traite des êtres humains entre dans une dynamique plus générale que l'on pourrait qualifier « d'approche financière de la lutte contre la traite² », et qui se comprend comme une approche qui se focalise principalement sur les aspects financiers de la traite (causes et conséquences financières). Cette approche particulière repose en effet sur un triple postulat. D'une part, un postulat pratique, celui selon lequel, à l'évidence,

l'argent est au cœur du phénomène de traite, tant du point de vue des trafiquants – qui n'ont d'autre perspective que lucrative³ – que des victimes – qui sont toutes en situation de grande précarité. D'autre part, un postulat moral : il est fondamentalement anormal que le crime paye. Enfin, un postulat d'ordre plus pénologique : étant observé que les traitants minimisent la peine de prison encourue ou prononcée dès lors qu'ils peuvent profiter de leur crime une fois sortis de prison, il convient de réadapter la peine, notamment en accentuant les mesures de privation financière. Ces postulats étant rappelés, on conçoit aisément que « l'approche financière » ait alors pour objet de proposer

Lisa DUMOULIN



Ancien Avocat au Barreau de Paris, maître

de conférences, habilitée à diriger les recherches en droit privé (Université de Pau et des Pays de l'Adour), et membre du centre de documentation et de recherches européennes (CDRE - Bayonne).

(1) Cet article est la traduction écrite d'une intervention faite au cours de journées d'études consacrées à « La coopération en matière de traite des êtres humains », Bayonne, UPPA - fév. 2014. Pour plus de détails et d'éléments bibliographiques, on se reportera aux articles référencés ci-après, en note de bas de page n°2.

(2) Voir nos articles « Traite des êtres humains : l'approche financière en question » (*Revue de science criminelle*, n°2, avril-juin 2014, p. 311) et « L'approche financière de la lutte contre la traite des êtres humains » (in *Estudios sobre La Lucha contra la Trata de Seres Humanos*, ed. Thomson Reuters, Aranzadi, 2013, p. 315).

(3) La traite n'est qu'une histoire d'argent : outre l'investissement initial destiné à créer l'infrastructure et à livrer des personnes à l'exploitation, l'activité des trafiquants consiste à gérer le produit de cette exploitation, puis à blanchir et transférer les bénéfices. La traite est en outre une activité criminelle qui prend du temps à se mettre en place et se développer ; elle devient donc un « mode de vie » : les voyages, les articles de luxe (voitures, bijoux), les loisirs (fréquentation de restaurants et de casinos) exigent des moyens et certaines méthodes d'achat.

des moyens de lutte qui visent directement les produits de l'infraction de traite, sous forme de saisie⁴, de confiscation des biens et avoirs criminels⁵, et de mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux issus de la traite⁶.

Cette approche financière a été affirmée et soutenue de longue date par les organisations internationales, incitant les États à instaurer de telles mesures dans leur ordre interne. Pour autant, jusque récemment, le bilan de l'efficacité de ces mesures est resté relativement décevant : peu de mesures mises en œuvre et peu de réussite « quantitative » de ces mesures lorsqu'elles ont exceptionnellement été pratiquées. Plusieurs éléments peuvent expliquer un tel constat : le caractère trop limité des moyens matériels et humains, la faiblesse de la culture – collective ou individuelle – de l'approche financière chez les acteurs de la lutte (parfois couplée à une culture de la traite des êtres humains elle-même faible), mais aussi les problèmes de coopération en la matière.

C'est ce dernier aspect qui sera ici abordé : après avoir identifié les caractéristiques de cette coopération – montrant combien cette coopération est à la fois impérieuse et délicate en la matière –, nous détaillerons plus avant les formes de sa mise en œuvre, lesquelles sont particulièrement éclairantes des difficultés précédemment évoquées.

Caractéristiques de la coopération en matière de saisie et de confiscation à l'étranger des biens issus de la traite

La coopération en la matière est tout à la fois obligée, encouragée et compliquée.

Une coopération obligée

Pour saisir toute l'importance de la coopération en matière de traite, et singulièrement en matière de saisie/

confiscation des avoirs qui en sont issus, il faut souligner d'abord la dimension transfrontière extrêmement marquée de cette infraction. En effet, même si l'activité de traite des êtres humains peut être d'ordre purement interne (traite réalisée de bout en bout en France), le fléau est principalement transfrontalier⁷ (selon des flux essentiellement sud/nord et est/ouest pour ce qui est de la traite en Europe par exemple). Il en résulte que, tant en matière d'exploitation économique que sexuelle, les victimes de traite sont souvent d'origine étrangère ; or, si la chose s'explique par une certaine réalité économique (les phénomènes de précarité très marqués dans certains États poussent les résidents de ces États à suivre les trafiquants vers des destinations soi-disant plus prometteuses), il ne faut pas négliger qu'elle est aussi « organisée » par les trafiquants dans une certaine logique de perversité ou « d'emprise » à l'encontre des victimes (il est en effet plus intéressant pour les trafiquants d'exploiter des personnes hors de leurs frontières, car une fois sur place les victimes restent plus facilement prisonnières du système, étant démunies de leurs papiers – si jamais elles en ont –, déracinées, esseulées... donc encore plus vulnérables et d'autant plus exploitables).

Un autre élément, qui accentue l'intérêt de la coopération en matière de saisie et confiscation de l'argent de la traite, c'est évidemment que les trafiquants d'êtres humains jouent sur les frontières à leur avantage. En effet, non seulement ils utilisent la disparition de certaines frontières pour faire circuler les victimes de traite autant que faire se peut, mais encore et surtout, au plan matériel, profitent-ils des restrictions aux frontières pour mettre à l'abri leurs avoirs et biens d'origine criminelle. Il résulte de ce qui précède qu'en pratique en effet les avoirs et biens issus de la traite seront très souvent localisés à l'étranger par rapport à l'endroit où la traite est exercée, pour des raisons de confort matériel des trafiquants et de leurs familles (faste du train de vie dans le pays d'origine) et pour des questions de stratégie surtout : parce qu'ainsi, l'État poursuivant pourra plus difficilement localiser et saisir/confisquer les biens en question, sachant qu'il faudra passer par une procédure – complexe – de coopération avec l'État étranger sur le territoire duquel les biens et avoirs auront été transférés ou cachés.

(4) La saisie est une mesure conservatoire emportant interdiction temporaire du transfert, de la conversion ou du mouvement de biens, fondée sur une ordonnance rendue par un tribunal ou une autorité compétente.

(5) De façon générale, la confiscation entraîne dépossesion permanente de biens sur décision d'un tribunal ou d'une autorité compétente. La confiscation est opérée dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative qui transfère la propriété des fonds ou autres avoirs à l'État. Les personnes physiques ou morales qui détenaient un droit sur ces fonds ou autres avoirs au moment de la confiscation en sont donc en principe déchuës.

(6) Il ne sera pas possible de traiter ici de cet aspect de la question (Cf. nos articles cités en référence, supra note 1).

(7) Cf. dans ce même numéro l'article de Bénédicte Lavaud-Legendre, « La coopération répressive en matière de traite des êtres humains. Du droit à sa mise en œuvre », qui fournit une définition de référence de la criminalité transnationale à partir du protocole de Palerme, additionnel à la convention des nations unies contre la criminalité transnationale organisée, ratifiée par la France le 29 octobre 2000.

Le dernier point consiste à insister sur le fait que cette fameuse coopération va devoir intervenir au-delà de la simple mise en œuvre des opérations de saisie et de confiscation transfrontières pour être utile : la coopération doit en effet aussi exister en amont et en aval des actions de saisie et de confiscation. Ainsi, en amont, le besoin de coopération est évident pour ce qui est de l'investigation financière : localisation et suivi des biens à l'étranger – opérations qui précèdent toute action de saisie ou de confiscation –, ainsi que pour la collecte des preuves. En aval, le besoin de coopération se manifeste pour ce qui est de la gestion des avoirs saisis ou confisqués, ainsi que s'agissant du partage des avoirs confisqués entre les États (requérant/requis) ou encore s'il est question d'une restitution des avoirs criminels à son propriétaire, faute de condamnation.

On le comprend, en ce qui concerne les saisies et la confiscation des biens et avoirs issus de la traite à l'étranger, la coopération entre l'État poursuivant (et requérant) et l'État requis devient donc un « passage obligé », voire la clef du recouvrement de ces avoirs à l'étranger. C'est la raison pour laquelle de nombreuses conventions internationales et régionales invitent les États à coopérer dans le cadre des opérations de saisie et de confiscation transfrontière et tenter de trouver des solutions pour aplanir les difficultés en la matière.

Une coopération encouragée

Au plan international, en effet, divers articles de la convention des Nations unies de lutte contre la criminalité transnationale organisée sont consacrés à ces mesures ; l'article 12 prescrit notamment aux États d'adopter les mesures nécessaires pour permettre :

- la confiscation du produit du crime provenant d'infractions visées par la convention ou de biens dont la valeur correspond à celle de ce produit (12-1 a) ;
- la confiscation de biens, matériels et autres instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour les infractions visées par la convention (12-1 b) ;

- l'identification, la localisation, le gel ou la saisie du produit ou des instruments du crime visés par la convention aux fins de confiscation éventuelle (12-2) ;

ON LE COMPREND, EN CE QUI CONCERNE LES SAISIES ET LA CONFISCATION DES BIENS ET AVOIRS ISSUS DE LA TRAITE À L'ÉTRANGER, LA COOPÉRATION ENTRE L'ÉTAT POURSUIVANT (ET REQUÉRANT) ET L'ÉTAT REQUIS DEVIENT DONC UN « PASSAGE OBLIGÉ », VOIRE LA CLEF DU RECOUVREMENT DE CES AVOIRS À L'ÉTRANGER.

- l'application de pouvoirs de confiscation aux biens transformés ou convertis, au produit du crime mêlé à des biens acquis légitimement (à concurrence de la valeur de ce produit) et aux revenus ou avantages tirés du produit du crime (12-3 à 5) ;

- aux tribunaux ou autres autorités compétentes d'ordonner la production ou la saisie de documents bancaires, financiers ou commerciaux. Les États parties ne peuvent invoquer le secret bancaire pour refuser de donner effet à cette disposition (12-6).

Afin de simplifier les procédures de coopération, cet article s'efforce ainsi de mettre les États en conformité les uns avec les autres

dans toute la mesure du possible dans le cadre de leurs systèmes juridiques respectifs. Tout en admettant que les systèmes juridiques puissent varier dans leurs façons d'appliquer les prescriptions en interne, il appelle les États à appliquer largement ces dispositions. Si elles ne sont pas appliquées, les États ne pourront pas répondre aux demandes internationales de confiscation.

Par ailleurs, il faut signaler que la convention des Nations unies contre la corruption prescrit également que des mesures soient prises au niveau national pour empêcher les criminels de tirer profit de leurs activités, sans compter les travaux du Groupe d'action financière (GAFI) qui vont dans le même sens.

Il en va de même au niveau régional, où la convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, la convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, la convention interaméricaine contre la corruption et la convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, entre autres, prévoient diverses mesures pour lutter contre les activités criminelles motivées par l'appât du gain.

Une coopération compliquée

Pour autant, malgré ces invitations et recommandations en faveur de la coopération, liées à son caractère de « passage obligé » en matière de recouvrement de l'argent de la TEH, la coopération reste aussi un passage « escarpé » en pratique. Recouvrer des produits ou les instruments du crime à l'étranger par voie de coopération est en effet un processus complexe du fait de différents facteurs.

Certains facteurs sont d'ordre général (non propres au recouvrement de biens à l'étranger, mais présents dans toute procédure de coopération avec un État étranger) : les difficultés liées aux divergences entre les traditions juridiques (romaine/de *Common Law*), à la conception soit dualiste soit moniste en matière d'incorporation du droit international dans le droit interne, ainsi qu'à des barrières linguistiques sont bien connues.

D'autres facteurs sont spécifiques à cette coopération en matière de saisies et confiscations et ils viennent s'ajouter aux facteurs généraux. D'abord, et de façon évidente, les méthodes ou approches utilisées par les différents systèmes juridiques en matière de saisie/confiscation varient considérablement : certains appliquent un système fondé sur les « biens » (lequel permet de confisquer les biens jugés être le produit ou les instruments du crime), d'autres appliquent un système fondé sur une « valeur » (lequel consiste à déterminer la valeur du produit et des instruments du crime et à confisquer la valeur équivalente entre les mains du trafiquant), tandis que d'autres encore appliquent un système fondé sur les deux. En outre, d'autres variations importantes ont trait aux infractions qui donnent lieu à une confiscation, à l'exigence ou pas d'une condamnation préalable du délinquant, à la règle de preuve exigée, aux conditions dans lesquelles les biens de tiers peuvent être confisqués et au pouvoir de confisquer le produit ou les instruments du crime. Ainsi, et pour le dire autrement, la façon dont une confiscation doit être autorisée et exécutée, ce qu'on peut confisquer et le degré de preuve qu'il faut rapporter pour établir un lien entre certains biens et le crime sont autant de points qui varient considérablement d'un État à l'autre, et qui rendent la coopération très difficile parfois.

Mise en œuvre de la coopération en matière de saisie et de confiscation à l'étranger des biens issus de la traite

La procédure et les difficultés en matière de coopération varient selon qu'on se situe avant, pendant ou après la procédure de saisie/confiscation à l'étranger.

Avant la saisie/confiscation à l'étranger : l'enquête conjointe

Lorsque des enquêtes dépassent les frontières nationales, les États peuvent collaborer avec leurs homologues étrangers dans le cadre d'enquêtes dites « conjointes ». Le principe général est posé à l'article 19 de la convention contre la criminalité organisée, qui traite précisément des enquêtes conjointes à l'échelle internationale, et précise que les États parties concernés veillent à ce que la souveraineté de l'État partie sur le territoire duquel l'enquête doit se dérouler soit pleinement respectée. Au plan européen, c'est la convention européenne d'entraide judiciaire du 29/5/2000 et la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête qui offrent cette possibilité, la France ayant très souvent eu recours aux enquêtes conjointes (principalement avec l'Espagne et la Belgique). Mais au-delà de la possibilité théorique de coopération entre États à des fins d'enquête, et spécialement à des fins de saisie ou de confiscation (« enquêtes financières conjointes »), diverses difficultés doivent être surmontées pour que la chose s'effectue en pratique ; dans ce cas, en effet, il s'opère un « cumul » de difficultés, puisqu'on se heurte à la fois à celles liées à l'enquête conjointe de façon générale et celles liées à l'enquête financière spécifiquement.

Le pays qui envisage de recourir à une enquête financière conjointe doit en effet prendre des grandes précautions. Il faut s'assurer que l'autre pays a la volonté politique et institutionnelle d'entreprendre un accord si difficile et s'assurer d'une vraie coordination⁸. Il est ensuite prudent de faire une évaluation raisonnable des pouvoirs et des capacités d'enquête de l'autre pays : le partenariat entre les États parties est parfois inégal en raison des différences entre les services chargés des enquêtes dans les États

(8) Toute enquête conjointe internationale peut devoir faire face à une décision hâtive, prise par un des partenaires, d'entreprendre une procédure qui aboutirait à la divulgation prématurée de l'existence d'une enquête concernant une affaire de criminalité organisée ; des consultations précoces sur cette question sont donc nécessaires.

coopérants en matière de taille, d'expérience, de capacité technologique⁹. Par ailleurs, la localisation des avoirs n'implique pas simplement une enquête sur les données patrimoniales, l'immobilier, les documents bancaires et les relations financières ; l'enquête peut en effet, et par exemple, exiger l'utilisation de techniques d'intrusion autorisées – écoutes téléphoniques, ordonnance de communication et autres techniques complexes –, ou encore l'ouverture de comptes bancaires d'exploitation ou le report des poursuites dans l'intérêt de l'enquête plus large, soit autant de mesures d'exception qui peuvent créer des problèmes dans une autre juridiction. Enfin, dans toute enquête internationale conjointe impliquant la localisation et la confiscation d'avoirs, il faudra se poser la question des priorités des enquêteurs : dès lors qu'une enquête conjointe menée à l'échelle internationale peut soulever des contradictions (ainsi, une enquête axée sur la confiscation menée par une partie peut être en contradiction avec une enquête menée par l'autre partie axée sur des infractions principales), et sachant que des organismes d'enquête concurrents peuvent avoir des avis différents sur les priorités et sur les procédures proactives d'enquête publique (telles que les perquisitions, les arrestations ou l'établissement d'ordonnances provisoires à l'encontre des avoirs), les deux parties doivent impérativement comprendre leurs intérêts réciproques et régler les différends. Elles doivent ainsi œuvrer de concert si l'objectif final est prioritairement de cibler efficacement les actifs et de stopper l'infraction de traite, via l'exercice de mesures financières... dont l'exercice même pose aussi des questions de coopération.

Au temps de la saisie/confiscation à l'étranger : la procédure d'entraide judiciaire

Lorsqu'un tribunal a ordonné le gel, la saisie ou la confiscation d'avoirs criminels situés et localisés à l'étranger, il faut passer par les mécanismes d'entraide judiciaire. Les autorités étrangères peuvent y donner suite soit en faisant enregistrer et exécuter directement l'ordonnance des autorités requérantes par un tribunal national (exécution directe) soit en rendant une ordonnance interne fondée sur les faits ou l'ordonnance présentés par les autorités requérantes (exécution indirecte). Il est également possible qu'elles n'y donnent pas suite et qu'elles rejettent la demande d'entraide (pour

des motifs d'intérêt national ou public par exemple). Ce type de coopération est généralement fondé sur des conventions multilatérales ou bilatérales ; à défaut, en France, ce sont les dispositions du Code de procédure pénale qui s'appliquent, et les demandes d'entraide sont exécutées sur la base d'un principe de réciprocité. Précisons encore que la convention contre la criminalité transnationale organisée (18-1) crée le principe de l'instauration d'une autorité centrale, en charge directe de cette entraide judiciaire. En France, à côté des traditionnels magistrats de liaison, c'est ainsi le Bureau de l'entraide pénale internationale (BEPI) qui joue le rôle d'autorité centrale. Placé au sein du ministère de la Justice, l'autorité est un centre de compétence, un canal de communication et un facilitateur pratique de l'entraide (contrôle des demandes d'entraide reçues et émises, apport de réponses uniformes à ces demandes, et constitution d'une base de connaissances juridiques sur les systèmes de chaque État et leurs critères, en matière de mesures financières par exemple).

Soulignons cependant que la procédure d'entraide est relativement lourde. Il convient en effet, d'abord, de consulter l'autorité centrale de façon informelle, pour s'assurer que l'assistance recherchée est autorisée et que la demande sera conforme aux exigences de la législation en vigueur. Il convient ensuite de préciser le fondement juridique de la demande (traité, convention ou mise en avant du principe de réciprocité), de s'identifier en tant qu'autorité conduisant les investigations et requérant l'assistance et de résumer l'affaire : il est nécessaire de fournir un résumé complet du dossier faisant l'objet d'une enquête ou de poursuites, incluant une liste des preuves servant de support aux investigations. Ce résumé devra clairement faire le lien entre les faits et la demande d'entraide et souligner l'importance de la preuve recherchée dans le cadre des investigations. Plus spécifiquement dans le cadre de demandes ayant pour but l'identification, le gel ou la confiscation d'avoirs, il est primordial de fournir les informations nécessaires sur les liens établis entre l'infraction et les avoirs provenant de cette infraction. Il faut par suite établir quelles sont les dispositions légales applicables et spécifier le type d'assistance recherchée auprès de l'État requis. Par ailleurs, au regard de l'assistance recherchée, diverses informations doivent encore être incluses : sans être exhaustif, et en considérant une demande spécifique d'entraide judiciaire ayant pour objet une saisie ou une confiscation, il faudra fournir des détails sur la situation des locaux à perquisitionner,

(9) La France dispose ainsi d'une PIAC (plate-forme d'identification des avoirs criminels), unité de police « multidisciplinaire » (composée de policiers, gendarmes, fonctionnaires des impôts et douanes) dédiée à l'identification des avoirs criminels ; outil à la disposition des enquêteurs et magistrats, elle a une mission d'assistance et de formation, outre son pouvoir de conduire des enquêtes financières et patrimoniales sous la supervision d'une autorité judiciaire.

donner toute information pertinente sur le type d'objet devant être saisi, donner toute information technique pertinente quant au réseau informatique situé à l'intérieur des locaux à perquisitionner si la preuve recherchée est contenue dans ce réseau, préciser si le consentement exprès de la personne au domicile de laquelle la perquisition est effectuée est requis, mentionner les précautions pour le placement sous scellé et l'authentification des objets saisis. Il faudra également une copie officielle et certifiée de l'ordonnance de saisie ou de confiscation rendue dans l'État requérant et donner des informations relatives à cette ordonnance (nom, adresse, nationalité, date et lieu de naissance et toutes informations disponibles concernant la localisation de la personne mise en cause, explications sur les particularités des avoirs dont la saisie est envisagée, sur le lien entre l'infraction et l'avoir visé, sur les droits des tiers en relation avec cet avoir, précisant si l'avoir est l'objet, l'instrument ou le produit de l'infraction ou si la saisie a pour but le gel de tous les biens appartenant à la personne mise en cause).

Ces éléments ayant été rappelés, on comprend les limites de la procédure d'entraide, qu'il s'agisse des délais (même s'il existe une procédure d'urgence) et surtout des conditions spéciales attachées à l'information fournie. Mais l'obstacle pratique majeur reste l'écléctisme des régimes de gel/saisie/confiscation dans les différents États. En effet, il faut veiller aux risques de conflit entre les lois nationales relatives à la localisation, la saisie et la confiscation des avoirs. Chaque partie doit comprendre l'approche en matière de confiscation adoptée par l'autre partie et il est essentiel de garder à l'esprit que les criminels dispersent leurs avoirs illicites dans divers endroits parce qu'ils veulent tirer parti du conflit existant entre les différentes approches adoptées en la matière et que la coopération entre les États implique de respecter la souveraineté de l'État partie sur le territoire duquel l'enquête doit se dérouler. Les États concernés doivent donc résoudre tout conflit entre les approches adoptées avant d'émettre une demande de procéder à l'action sur le territoire d'un autre État, sans quoi on aboutira à un retard ou à un refus d'agir de l'État où se trouve l'avoir ciblé. À cet égard, il faut cependant saluer la dynamique européenne, dont l'objectif d'harmonisation des législations dans l'Union a

conduit le Conseil à adopter, en mars 2014, une directive concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union (PE-CONS 121/13). D'ici deux ans, tous

les États membres (sauf Royaume-Uni et Danemark) auront ainsi le même arsenal juridique en matière de gel/saisie/confiscation, ce qui permettra assurément de fluidifier la pratique des mesures financières transfrontières et d'en renforcer l'efficacité au sein de l'Union. L'objet de la directive est d'ailleurs ambitieux puisqu'au-delà de la confiscation directe et de la confiscation en valeur, trois autres types originaux de confiscation sont généralisés : la confiscation « élargie » d'abord, pour les infractions graves dont la traite (lorsqu'une juridiction constatera qu'une personne reconnue coupable d'une infraction prévue par la directive possède des avoirs dont il est probable qu'ils résultent d'autres activités criminelles similaires, les avoirs excédant les produits directs de l'infraction et qui ne sont pas directement liés à l'infraction visée, mais qui proviennent d'infractions similaires, pourront être confisqués), la confiscation en l'absence de

condamnation (dans le cas où il est impossible d'obtenir une condamnation pénale, pour cause de décès, de maladie permanente, ou de fuite du suspect), et la confiscation « des avoirs de tiers » (confiscables s'ils ont été obtenus à un prix inférieur à celui du marché et lorsque le tiers savait ou aurait dû savoir l'origine criminelle des avoirs). Tentant ainsi de faire disparaître l'obstacle lié à l'écléctisme des législations par voie d'harmonisation, ces mesures paraissent porteuses d'espoir pour la pratique « coopérative » des mesures financières dans l'Union.

Après la saisie/confiscation à l'étranger : la gestion et le partage des avoirs criminels recouverts

La dernière difficulté intervient une fois les avoirs criminels recouverts, puisqu'il convient non seulement de les administrer sans dépréciation (soit le temps que la justice prononce leur confiscation lorsqu'ils ont été saisis, soit dans une perspective de restitution à leur propriétaire innocenté), mais encore de se poser la question de leur partage, notamment entre État requis et État requérant.

Sans pouvoir entrer dans le détail des règles d'administration et de partage applicables, on soulignera tout de même trois points relevant de cette question. D'abord, le fait que les frais liés à l'administration des avoirs saisis est une question importante sur laquelle les parties doivent se pencher, et notamment l'État où les biens sont situés. Ensuite, le fait que la directive européenne gel/saisie/confiscation de 2014 précitée prévoit que les États membres sont dans l'obligation de mettre en place un ensemble de mesures afin d'éviter que les biens gelés ne se déprécient avant d'être finalement confisqués. Enfin, le fait que, toujours au niveau européen (décision du 6 décembre 2007 du Conseil de l'Union européenne), des Bureaux de recouvrement des avoirs (BRA) sont mis en place pour exécuter cette tâche d'administration¹⁰, les États membres devant veiller à la coopération entre leurs bureaux de recouvrement des avoirs et à l'échange d'informations, et les bureaux devant aussi échanger entre eux leurs meilleures pratiques en vue d'améliorer l'efficacité des États membres en matière de suivi et d'identification des profits ou autres produits illicites.

Conclusion

La coopération apparaît ainsi comme la pierre angulaire des procédures de recouvrement de l'argent de la traite à l'étranger par voie de saisie ou de confiscation. C'est certes une procédure complexe, à tous les stades de sa réalisation, mais elle peut tout de même être efficace sous réserve de précautions prises, sans compter qu'il n'est pas impossible qu'elle gagne en souplesse, à l'image de la façon dont évolue la réglementation en Europe dans le sens de l'harmonisation des législations nationales et de la mise en place d'institutions identiques dans les États, au service de l'exercice des mesures financières ■

(10) En France, c'est l'Agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), établissement public sous tutelle des ministères de la Justice et du Budget installé en 2011, qui a pour rôle général d'assurer la gestion centralisée, sur un compte qu'elle a ouvert à la Caisse des dépôts et consignations, de toutes les sommes saisies lors de procédures pénales en France, de procéder à l'ensemble des ventes avant jugement de biens meubles saisis, décidées par les magistrats lorsque ces biens meubles ne sont plus utiles à la manifestation de la vérité et qu'ils sont susceptibles de dépréciation, et d'assurer la gestion de biens saisis, de procéder à leur vente et à la répartition de son produit en exécution de toute demande d'entraide internationale ou de coopération émanant d'une autorité judiciaire étrangère.

L'identification des avoirs criminels

Yannick THOLOZAN

Cet article traite de l'identification des avoirs criminels en faisant un parallèle entre les services mis en place durant ces quinze dernières années au sein des ministères qui paraissent de prime abord les plus concernés, à savoir les ministères de la Justice et de l'Intérieur, avec ceux, moins connus mais pourtant bien omniprésents, relevant du ministre des Finances.

« En conséquence, le général avisé veille à ce que ses troupes se nourrissent sur l'ennemi, car un boisseau de vivres pris à l'ennemi équivaut à une vingtaine des siens »
Sun Tzu, VI^e siècle avant JC.

La confiscation des avoirs criminels est le résultat d'un processus qui comprend trois étapes :

- identifier le plus précisément possible les éléments constitutifs du patrimoine du délinquant, quels que soient les formes prises et les lieux où ils se trouvent ;
- saisir les biens susceptibles de confiscation en ayant déjà à ce stade le souci d'une efficiente gestion ;
- prononcer la confiscation. En effet, phase ultime et littéralement essentielle, il s'agit, et on aurait parfois tendance à l'oublier, de la plus importante des trois.

Puisqu'il est question de saisie et confiscation pénales, il ne peut évidemment pas être fait l'économie de traiter, même si elles sont les mieux connues de l'opinion, des structures mises en place dans le cadre de la politique pénale en matière de captation des avoirs criminels. Nous noterons au passage que celle-ci se démarque de pratiquement toutes les autres par l'esprit de suite qui la

La recherche d'un gain, si possible rapide, est – et sera toujours – la principale motivation du délinquant et la seule raison d'être des organisations criminelles. Partant de ce principe, de cette évidence, on ne peut parvenir qu'à cette conclusion ; si elle entend être efficace et dissuasive, la sanction pénale doit nécessairement emporter la privation de tout ou partie des profits que le délinquant a pu tirer directement ou indirectement de l'infraction commise. Bien avant cela, et si elle veut aussi être qualifiée de juste, ne devrait-elle pas, en premier lieu, permettre l'indemnisation des victimes en faisant des auteurs d'infractions les premiers et si possible seuls contributeurs ? La notion de confiscation reste encore négativement connotée dans l'inconscient collectif mais, dans un État de droit tout au moins, on peut finir par lui reconnaître une dimension éthique qui la situe à l'intérieur d'un objectif de justice sociale.

Yannick THOLOZAN



Chef d'escadron il est officier de liaison de la gendarmerie nationale au Service

à compétence nationale TRACFin.

caractérise. Après une courte introduction historique, afin de mieux souligner le chemin considérable parcouru en pourtant si peu de temps, j'évoquerai plus dans le détail ceux qui me paraissent être les deux principaux acteurs de l'identification appartenant à la sphère judiciaire sans oublier de conclure ce paragraphe en faisant le point sur les évolutions en cours.

S'agissant des services du ministère des Finances et des Comptes publics, je commencerai par présenter le service où j'ai aujourd'hui le plaisir de travailler : le Service à compétence nationale TRACFin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) avant d'exposer en quoi la discrète mais ubiquiste direction générale des Finances publiques (DGFIP) me semble jouer un rôle déterminant dans l'identification des avoirs.

La sphère judiciaire

La confiscation pénale

La confiscation pénale, au moins dans ses contours modernes, repose sur un édifice dont la première pierre a été posée il y a seulement moins de trente ans. Mais beaucoup de chemin a néanmoins été parcouru depuis¹.

La lutte contre le blanchiment et dans son sillage la confiscation seront d'une certaine façon toujours redevables au trafic international de stupéfiants, même s'ils ont su depuis dépasser ce cadre quelque peu restreint. Ce n'est en effet qu'assez tardivement et seulement avec la révélation au grand jour des capacités financières des narcotrafiants que les États prennent conscience de la nécessité de se coordonner contre une menace² dont on s'aperçoit qu'elle est effectivement capable de mettre en péril l'ordre financier mondial, mais aussi leur sécurité propre. Dans la lutte contre le blanchiment des profits du crime, les États vont progressivement mais rapidement se doter d'instruments de coopération et tendre vers les mêmes objectifs de politique pénale ; confisquer les avoirs des criminels condamnés de la façon la plus étendue possible, quelle qu'en soit la forme et où qu'ils se trouvent, en somme, frapper l'ennemi au cœur.

Dans l'élan de la convention de Vienne de 1988³, les décisions vont être adoptées à un rythme assez soutenu. À l'occasion du G7 qui se tient à Paris l'année suivante, est créé le Groupe d'action financière (GAFI-FATF). La mission qui lui est confiée est l'élaboration de préconisations d'ordre législatif, réglementaire ou même opérationnel en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et toute forme de menace pesant sur l'intégrité du système financier international. Elles sont formulées au travers de 40 2(+ IX) recommandations⁴ régulièrement mises à jour et dont la quatrième a justement pour objet les confiscations, mais où également tous les services que nous traiterons trouvent leur origine.

Les Groupements d'intervention régionaux (GIR) et la Plate-forme d'identification des avoirs criminels (PIAC)

De 1996 jusqu'au moins le lendemain des attentats du 11 septembre 2001, c'est en tant que moyen de capter une partie des profits indus tirés du trafic international de stupéfiants qu'est encore pensée la confiscation⁵ et c'est cette même volonté qui sous-tend en 2002 la création des GIR dont la mission générale est de lutter contre l'économie souterraine. N'est sans doute pas étranger à leur création un contexte quelque peu particulier où la médiatisation des trafics et de leur prolifération donne tous les jours le spectacle d'un ordre républicain qui aurait perdu le contrôle de plusieurs de ses territoires. D'abord employés comme services enquêteurs autonomes, en concurrence avec les services de police judiciaire locaux, les GIR vont progressivement se recentrer sur une activité où leur caractère interministériel sera mieux exploité ; l'enquête patrimoniale. Les saisies criminelles sont suivies de près et l'importance de leur volume devient un critère d'évaluation des services. Toutefois, mener de telles investigations ou constituer des dossiers patrimoniaux exigent des techniques et des accès à des informations que n'ont pas naturellement ou spontanément la majorité des officiers de police judiciaire. Les GIR, à partir de 2005 mais en conservant concrètement la capacité de fait de mener des enquêtes d'initiative dans leur domaine de compétence, vont progressivement devenir un service d'appui indispensable pour les enquêtes complexes.

(1) De la déclaration de Bâle du 12 décembre 1988 à la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines.

(2) Le fait déclencheur : en 1986, Pablo Emilio Escobar Gaviria propose publiquement de racheter les 10 milliards de dollars de dette extérieure de la Colombie.

(3) Loi n° 90-1010 du 14 novembre 1990 adaptant en droit interne des dispositions de la convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988.

(4) Auxquelles s'ajoutent depuis 2003 les 9 recommandations spécialisées sur le financement du terrorisme.

(5) Loi 96-392 du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime. Création d'un délit général de blanchiment.

D'abord employés comme services enquêteurs autonomes, en concurrence avec les services de police judiciaire locaux, les GIR vont progressivement se recentrer sur une activité où leur caractère interministériel sera mieux exploité ;

C'est le 1^{er} septembre 2005, officiellement en 2007 par une circulaire en date du 15 mai, que la PIAC est créée. Calquée sur le modèle opérationnel des GIR, elle est destinée à les prolonger sur le plan international, car la criminalité organisée ne connaît que peu de frontières, pire, elle sait parfaitement les utiliser à son avantage. La PIAC reprend le principal et le plus intéressant trait de caractère des GIR : l'interministérialité. Un tiers de ses effectifs sera

issu de la gendarmerie nationale, un autre de la police nationale et un dernier issu des services dits « partenaires », comprendre : du ministère des Finances. L'objectif visé est l'amélioration de l'identification des avoirs en transposant à l'international les bonnes pratiques exploitées au sein des GIR : exploiter au mieux les informations que peuvent apporter les différents services dont sont issus les agents et employer utilement le potentiel offert par leurs missions de liaison, les réseaux divers mis en place ou les bases de données que chacun de ces services gère. Faire également de la PIAC elle-même un interlocuteur identifié et privilégié des structures de coopération policière ou judiciaire nationales ou internationales. Action autonome dans le cadre de la coopération internationale, la PIAC est la représentante française du réseau *Camdem Asset Recovery Interagency Network (CARIN)* créé en 2004. Cette initiative a été portée par la même volonté d'améliorer la coopération par un partage accru d'informations et faciliter le recouvrement des avoirs en faisant tomber le maximum d'obstacles administratifs. Notons enfin qu'opérationnellement la PIAC est rattachée à l'Office central de répression de la grande délinquance financière (OCRGDF).

Évolutions récentes

2010 : si les organisations criminelles restent dans le collimateur des pouvoirs publics, la lutte contre le terrorisme, notamment son financement, a été érigée en plus grande priorité. L'objectif opérationnel reste toutefois le même : identifier les avoirs et les saisir. Le constat à cet égard peut sembler positif puisque l'on saisit toujours plus⁶. Pourtant, s'en réjouir serait omettre que le volume des confiscations est dérisoire par rapport au chiffre d'affaires de la délinquance, petite et grande confondues ; oublier qu'une partie non négligeable des biens saisis n'est finalement pas confisquée, et donc restituée ; fermer

les yeux sur le coût important que la gestion des saisies fait peser sur le budget de la justice et sur le fait qu'elle devient aussi une source de préoccupation procédurale que certains aimeraient tout bonnement s'épargner. La loi de 2010 pose d'ailleurs, c'est assurément le plus important, les fondements d'une vraie saisie pénale, mais pour le sujet qui nous concerne nous noterons seulement qu'elle prend en compte l'impératif de bonne gestion et crée l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC⁷).

Qu'importe le pourcentage des biens saisis qui seront définitivement confisqués, il reste un levier d'action aux services du ministère de l'Intérieur : saisir plus et mieux. Manuel Valls réaffirmait une nouvelle fois et avec force, dès son arrivée à l'Hôtel Beauvau en 2012, que la saisie des avoirs criminels devait être une des premières priorités des forces de sécurité intérieure, les appelant à émettre des propositions. Début 2013, la direction centrale de la Police judiciaire (DCPJ) a mis en place au sein de ses directions régionales (DRPJ) des Services d'identification des avoirs criminels (SIAC) ayant vocation à poursuivre au plan local l'action de la PIAC. L'apparente mise à l'écart des GIR de ce dispositif a pu surprendre, mais plus que d'exclusion, n'a-t-il seulement s'agit de permettre aux services régionaux de police judiciaire de disposer d'une structure autonome (ne nécessitant pas une co-saisine judiciaire à l'instar des GIR) et proche. La gendarmerie a fondé pour sa part en 2014 une chaîne fonctionnelle en matière de captation des avoirs criminels dont l'objectif est de créer un réseau d'animation et de coordination entre ses différents services, GIR compris, et à l'échelon régional, auquel seraient associées localement certaines professions réglementées.

Ministère des Finances

TRACFin, c'est la concrétisation française de la 29^e recommandation du GAFI relative à l'institution d'une Cellule de renseignement financier (CRF)

Créé en 1990⁸ au sein de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) en tant que cellule de coordination, TRACFin devient, en 2006⁹,

(6) Rapport d'activité 2013 de l'AGRASC ; 773 millions d'euros de saisies en 2012.

(7) Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale, dite « loi Warsmann ».

(8) Décret du 9 mai 1990 portant création d'une cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFin). L'OCRGDF est créé par décret le même jour.

(9) Dans la foulée de la 3^e directive de lutte contre le blanchiment (directive n° 2005/60/CE du 26 octobre 2005), définitivement transposée en droit interne par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

un service à compétence nationale (SCN) directement placé sous l'autorité du ministre des Finances et acquiert de fait une direction propre. Dans le cadre plus global de sa participation à la lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LAB/FT), ses missions sont :

- la réception (ainsi que la protection) des renseignements sur les circuits financiers clandestins et des opérations qui pourraient être destinées au financement du terrorisme, établis dans des déclarations de soupçon que lui adressent les professionnels assujettis¹⁰. À noter que ces informations sont conservées dix ans ;
- l'analyse et l'enrichissement de ces informations. TRACFin apporte son expertise dans le domaine LAB/FT (analyse de différentes typologies de blanchiment ou de fraude) et par ses analyses se présente pour son ministre de rattachement comme force de proposition dans des réflexions portant sur le sujet plus vaste de la sécurisation du secteur financier (ex : rapport sur l'encadrement des monnaies virtuelles rendu au ministre des Finances en juillet 2014) ;
- enfin, assurer si nécessaire ou dans la mesure du possible leur dissémination; au procureur de la République au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale (transmission en justice), mais aussi vers d'autres services de l'État, limitativement énumérés dans le Code monétaire et financier (CMF), au titre de la transmission du renseignement (transmission spontanée).

TRACFin dispose de plusieurs et précieux atouts en termes d'identification des avoirs criminels : le premier est que les déclarations qui lui sont adressées ne sont limitées par aucun seuil, cela l'assure théoriquement qu'aucune opération suspecte ne puisse échapper à sa connaissance. Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, c'est tout simplement la meilleure parade aux formes les plus répandues de placement. Incidemment et grâce à sa capacité d'analyse (rapprochements, étude de montages plus ou moins complexes, identification de flux, etc.) le service est également en mesure de détecter des avoirs criminels, partiellement ou même intégralement blanchis, après être parvenu à retracer l'origine des fonds ou à identifier le véritable bénéficiaire économique.

TRACFin est membre de différents réseaux internationaux de coopération et d'échange d'informations. Le plus intéressant d'entre eux, parce qu'il est spécifique aux

CRF, est le Groupe Egmont. Ce réseau a été fondé en 1995 par la signature d'un accord entre plusieurs CRF au palais d'Egmont à Bruxelles avec la même motivation à l'origine de ce genre d'initiatives ; la recherche d'une plus grande efficacité grâce à une coopération et un échange d'informations accrus. Il est d'ailleurs un membre (observateur) du réseau CARIN. Comptant 139 CRF membres, le Groupe Egmont a également conclu des accords avec d'autres CRF non-membres, comme celle du Vatican durant l'été. Par ce canal et en raison du nombre conséquent de leurs correspondants, les CRF jouissent d'une « seconde chance » dans les cas où l'opération suspecte aurait dans un premier temps échappé à la détection de leurs acteurs nationaux. Raison de son efficacité, la pratique atteste de la grande réactivité de ce réseau.

TRACFin a récemment été doté courant 2013 d'un outil pouvant se révéler lui aussi utile dans l'identification des avoirs¹¹ : la Communication systématique d'informations (COSI) relatives aux opérations de transmission de fonds effectuées à partir d'un versement d'espèces ou au moyen de monnaie électronique. La communication systématique tranche avec le principe d'opportunité qui caractérise la déclaration de soupçon, mais il doit être rappelé qu'il s'agit d'informations de nature totalement différente. Une précaution : la base de données créée à cette occasion n'est censée recueillir que des données objectives ne pouvant, de fait, être destinées qu'à l'enrichissement d'investigations en cours ou à venir et interdisant des analyses d'initiative. L'intérêt de ces informations reste de permettre, *a posteriori*, la démonstration d'un blanchiment en retraçant les opérations d'empilement. Pour éclairer la portée réelle du dispositif, rappelons que les seuils à partir desquels les informations sont requises sont fixés à 1 000 € par opération et à 2 000 € cumulés par client sur un mois calendaire. À très court terme et avec des seuils restant encore à définir, il est prévu d'étendre cette communication aux opérations de retrait et dépôt d'espèces qui sont, avec la transmission de fonds, une constante de tous les trafics et plus particulièrement ceux qui sévissent dans la traite des êtres humains.

DGFIP

Forte de 113 286 agents¹², soit un peu plus de 75 % des agents employés au sein des ministères économiques et financiers, la DGFIP possède un effectif qui lui permet d'investir la plupart des structures interministérielles où elle estime apporter une plus-value. Les agents de la DGFIP sont parfaitement rodés à la lutte contre la fraude et à

(10) Loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants. Directive n° 2005/60/CE du 26 octobre 2005.

(11) Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

(12) Rapport d'activité 2013 de la DGFIP édité en juin 2014.

l'enquête fiscale et cela se traduit en termes de procédure pénale par une aisance toute naturelle dans les enquêtes patrimoniales. Après tout, l'identification des avoirs obéit, en matière criminelle, à la même démarche intellectuelle qu'en matière fiscale et certains auteurs libéraux¹³ ne sont-ils pas allés jusqu'à comparer l'imposition à une autre forme de confiscation ? Trêve de malice, il reste cependant à observer que la DGFIP est représentée dans presque toutes les structures qui ont été évoquées jusqu'ici : TRACFIN, PIAC, AGRASC, GIR, etc. ainsi que d'autres services spécialisés dans la lutte contre les fraudes, fiscale ou autres, que nous n'avons pas traités : l'Office central de lutte contre les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF).

Parce que les éléments constitutifs du patrimoine d'une personne peuvent constituer les assiettes de différentes impositions, il s'est révélé important pour l'administration fiscale de disposer des données les plus précises et plus exhaustives possibles. Différents fichiers ont été élaborés et conçus et, pour la majorité d'entre eux, à une époque où les problématiques de lutte contre le blanchiment ou de confiscation des avoirs criminels ne se posaient pas encore. Ils sont pourtant aujourd'hui consultés dans la quasi-totalité des enquêtes :

- fichier national des comptes bancaires (FiCoBa). Créé en 1971 et informatisé dès 1982, c'est la conséquence de la particularité de la population française d'être la plus bancarisée du monde. L'enregistrement des comptes bancaires est moins répandu que l'on ne croit et peu de pays disposent d'un équivalent FiCoBa. Pourtant, l'efficacité avérée et reconnue de ce fichier suscite à son endroit plus que de la simple curiosité. À tel point qu'il ne paraît plus exclu que son principe puisse être évoqué dans le cadre d'une recommandation du GAFI ;
- deux autres bases de données suscitent un intérêt tout aussi équivalent auprès des enquêteurs : le fichier immobilier, créé en 1955 ; la base nationale des données patrimoniales, informatisée en 2005 ; et dans une moindre mesure parce que d'alimentation approximative, le fichier dénommé « Evafisc » sur les comptes détenus à l'étranger par des citoyens français (décret du 9 mai 2009).

Il existe de nombreux autres fichiers à la même finalité fiscale et qui peuvent présenter une certaine utilité à

l'enquête patrimoniale, mais je retiendrai celui-ci pour souligner la complexité croissante des montages auxquels les enquêteurs peuvent parfois être confrontés usant de tous les stratagèmes possibles pour en obscurcir les moindres détails : choix de domiciliation privilégiant les États non coopérants et/ou de structures juridiques facilitant l'anonymat (fiducie, fondation, etc.). À ce sujet, le Code pénal comprend depuis 2013 une nouvelle disposition évoquant la présomption de blanchiment au titre de l'article 324-1-1 CP¹⁴ dès lors que le niveau d'ingénierie mis en œuvre serait anormalement complexe et ne pourrait avoir d'autres fins que la dissimulation. Dans le même ordre d'idées, la DGFIP s'est dotée d'un nouveau fichier en 2010 : le registre des fiducies¹⁵.

Les réserves sur la moralité ou l'efficacité de la confiscation s'estompent. Il est loin le temps où la confiscation était une notion indissociable de celle de la spoliation. Plus que par simple pragmatisme, la confiscation fait aujourd'hui l'objet d'un consensus favorable parce qu'elle est perçue comme éthique si l'on songe à ceux qui ont choisi de vivre dans la modicité mais dans la légalité et lue comme juste pour peu que l'on se trouve un jour assis du côté des victimes. Si certains la jugent encore excessive ou inadaptée c'est à se demander à qui est réservée leur compassion.

La réelle contrainte en matière d'identification des avoirs criminels est-elle le manque de renseignements ou seulement leur cloisonnement ? Les agents des services de renseignement confient volontiers que le renseignement est pratiquement accessible pour plus de 90 % des informations que leurs services recherchent. Qu'il s'agisse des bases ouvertes ou des informations déjà détenues par un organisme appartenant à la sphère publique ou celui d'un autre État ; le renseignement est déjà connu. Réseaux, organisations, plate-formes, l'essentiel reste de créer un cadre propice à l'échange, par opportunité ou par confiance. Les capitaux et les biens n'ont jamais aussi bien et vite circulé qu'à notre époque, peu de frontières, comme pour les organisations criminelles ou terroristes qui les détiendraient, ne les encombrant. Les succès majeurs n'ont pu être obtenus qu'en faisant tomber les cloisonnements et une coopération accrue. La coopération judiciaire internationale¹⁶ prouve quotidiennement son efficacité ; c'est à mon sens et, par analogie en droit interne, le développement de la coopération interministérielle, les deux axes de progression de l'identification des avoirs ■

(13) Frédéric Bastiat et Jean-Baptiste Say.

(14) Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière .

(15) Décret n° 2010-219 du 2 mars 2010 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Registre national des fiducies ».

(16) Attachés de sécurité intérieure (ASI), Section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPol), magistrats de liaison, Bureau d'entraide pénale internationale (BEPI), etc.

Forces et limites de la coopération franco-espagnole

Maiténa POELEMANS, Izaskun ORBEGOZO ORONOZ

Cet article s'inspire d'une série d'entretiens menés auprès des acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains en Espagne dans le cadre d'une étude sur « La traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. La mise en œuvre de la norme comme composante de la régulation¹ », ainsi que des discussions menées lors des Journées d'études de Bayonne sur « La coopération entre les acteurs luttant contre la traite des êtres humains – Illustration à partir du cas France-Espagne » en mars 2014². Il vise à apporter quelques éléments quant à la coopération existant entre la France et l'Espagne dans leur volonté commune de lutter contre ce phénomène très présent dans ces deux États.

Une obligation de coopération

La coopération internationale, européenne, transfrontalière constitue une obligation des États dès lors que le phénomène de traite est devenu transnational, nécessitant une répression dépassant les frontières.

Il y a cinq ans, les *Cahiers de la sécurité* consacraient un numéro spécial à « La traite des êtres humains, un défi mondial » mettant en avant l'urgence des États à dépasser la seule lutte à l'échelle nationale et raisonner en termes de dimension mondiale. Les réflexions qui y ont été menées demeurent toujours d'actualité et le constat selon lequel « *il est illusoire de vouloir lutter efficacement contre les réseaux si l'action n'est entreprise qu'à l'intérieur des frontières de chaque État*³ » n'est nullement obsolète. Sans coopération internationale, la répression demeure en surface et les auteurs de faits de traite se contentent de déplacer géographiquement leurs activités.

Une obligation textuelle

Prenant comme fondement la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197, 16 mai 2005) et reconnaissant pour la première fois que la traite d'êtres humains, au sens de l'article 3 a) du protocole de Palerme et de l'article 4 a) de la convention anti-traite du Conseil de l'Europe relève de la portée

Maiténa POELEMANS



Ingénieur de recherches au Centre de documentation et recherches européennes (CDRE) - GRD

ELS (CNRS 3452) et membre du réseau franco-espagnol ETIC sur la traite des êtres humains. Elle porte le projet de recherche, financé dans le cadre de la Communauté de travail des Pyrénées, sur « La coopération franco-espagnole en matière de lutte contre la traite des êtres humains ».

(1) Entretiens menés par Izaskun Orbegozo Oronoz, dans le cadre du projet COMPTRAITE dirigé par Bénédicte Lavaud-Legendre (CNRS - COMPTRASEC - UMR 5114) et financé par le Conseil régional d'Aquitaine.

(2) Journées co-organisées par le Centre de documentation et de recherches européennes (CDRE) - GRD ELS (CNRS 3452) et le COMPTRASEC, les 27 et 28 mars 2014.

(3) Souvira (J-M), 2009, « La traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 9, p. 107-117.

en 2013, la police fait état de 264 victimes identifiées¹⁰⁾ et les réseaux de traite génèrent un bénéfice d'environ 5 millions d'euros par jour. À l'instar de l'Espagne, il est difficile d'appréhender le véritable chiffre de la traite en France. Selon l'Office central de répression de la traite des êtres humains (OCRTEH), le nombre de victimes identifiées dans les procédures judiciaires, et ce compris les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle mais également les victimes du proxénétisme, s'élève à 654 pour l'année 2011 et 751 pour l'année 2012. La grande majorité des victimes sont d'origine étrangère : 82 % en 2012, un peu moins d'un tiers provenant de Roumanie, puis du Nigeria, de Chine, du Brésil. En Espagne, elles sont originaires du Brésil, d'Amérique du Sud en général (Colombie, République dominicaine) et d'Afrique, mais aussi des pays de l'Est, Russie, Ukraine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Hongrie, Pologne et Roumanie.

Les objectifs de la coopération : lutter contre les réseaux d'envergure transfrontalière

La coopération internationale et, dans le cas étudié ici, transfrontalière, s'impose dès lors que les réseaux de traite sont, le plus fréquemment, de dimension transnationale, ce qui suppose un travail en commun entre les forces de police comme entre les autorités judiciaires des différents États concernés par ce réseau soit en tant que pays de transit, soit en tant que pays de destination des victimes de la traite. Il s'agit ici de ce qui peut être qualifié de traite interrégionale qui a lieu entre différents États d'une même région. Ce type de traite inclut le franchissement de frontières entre pays géographiquement voisins ou proches. Les victimes sont ainsi déplacées d'une région à une autre, entendue de façon étendue, par exemple entre pays de l'Europe de l'Est et l'Europe occidentale et centrale, ou plus proche comme c'est le cas que nous traiterons entre la France et l'Espagne.

L'internationalisation de cette criminalité est d'autant plus exacerbée pour ce type de délit qui voit les victimes bénéficier d'une grande mobilité géographique passant par la France, l'Espagne, l'Italie ou encore la Grèce (d'autant plus lorsqu'elles sont ressortissantes d'un État membre de l'UE), mais aussi pour les proxénètes qui, par exemple, vivent en Espagne et viennent collecter les fonds

en France. Cette mobilité se révèle un obstacle majeur de la répression.

En effet, la coopération ne peut se réduire à comparer et évaluer les situations nationales, même si cet aspect s'avère également crucial. La raison d'être de la coopération policière et judiciaire s'inscrit dans un dépassement de la souveraineté étatique en matière de répression des crimes et des délits. Les entraves posées par la souveraineté étrangère dès lors qu'un élément d'extranéité s'immisce dans les enquêtes et poursuites n'ont plus droit de cité à l'heure d'une globalisation de la criminalité organisée. Le constat selon lequel en France l'infraction de traite des êtres humains, prévue pourtant à l'article 225-4-1 du Code pénal depuis 2003, n'est que peu utilisée tient sa principale raison dans le fait pour les juridictions que certains éléments de preuve de l'infraction, notamment le recrutement, la rémunération ou l'avantage, sont souvent réalisés en dehors du territoire français et qu'il est souvent compliqué et coûteux de les récupérer¹¹⁾.

La facilitation de la circulation des éléments de preuve et de l'information

La coopération entre États a donc pour principal objectif de faciliter la circulation de l'information et des moyens de preuve, mais également d'inciter les différents acteurs de la force publique et judiciaire à œuvrer ensemble. L'échange d'informations constitue la clé de voûte de la coopération transfrontalière. Le besoin de partager les informations ne fait que croître et la multiplication des bases de données européennes en est la preuve, qu'il s'agisse du Système d'information Schengen (SIS), du Système d'information douanier

L'INTERNATIONALISATION DE CETTE CRIMINALITÉ EST D'AUTANT PLUS EXACÉRBEÉ POUR CE TYPE DE DÉLIT QUI VOIT LES VICTIMES BÉNÉFICIER D'UNE GRANDE MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE PASSANT PAR LA FRANCE, L'ESPAGNE, L'ITALIE OU ENCORE LA GRÈCE (D'AUTANT PLUS LORSQU'ELLES SONT RESSORTISSANTES D'UN ÉTAT MEMBRE DE L'UE), MAIS AUSSI POUR LES PROXÉNÈTES QUI, PAR EXEMPLE, VIVENT EN ESPAGNE ET VIENNENT COLLECTER LES FONDS EN FRANCE.

(10) Chiffres du ministère de l'Intérieur espagnol, <http://www.interior.gob.es/documents/10180/2170430/Presentaci%C3%B3n+del+Balance+2013+de+la+lucha+contra+la+trata+de+seres%20humanos+con+fines+de+explotaci%C3%B3n+sexual/520ce677-37cb-4219-85f6-5-35eee51ee9b>

(11) Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3334 sur la prostitution en France, 13 avril 2011, § 137.

(SID), du Système d'information sur les visas (VIS) ou encore du Système d'information Europol (SIE). Au niveau transfrontalier, la décision dite « Prüm » du 23 juin 2008¹² prône l'amélioration de l'échange d'informations en permettant aux États membres d'accorder aux autres États membres des droits d'accès à leurs fichiers ADN, à leurs fichiers d'empreintes digitales et à leurs registres d'immatriculation des véhicules sur la base du principe de disponibilité. Cet échange est primordial d'autant plus que pour lutter efficacement contre les réseaux transnationaux de traite ou d'exploitation, il convient de mobiliser les outils de la coopération internationale le plus tôt possible dans la procédure¹³.

L'autre aspect de la coopération, cette fois-ci judiciaire, porte sur l'obtention de preuve dans un autre État membre. Il est important, en effet, que les autorités judiciaires puissent demander plus facilement l'ouverture d'une enquête dans un autre pays de l'UE et ainsi obtenir des preuves. Par exemple, si les autorités judiciaires françaises recherchent des proxénètes à la tête d'un réseau de traite qui se cachent en Espagne, elles doivent pouvoir demander à leurs homologues espagnols d'effectuer une perquisition ou d'interroger des témoins en Espagne et cela sur une durée très courte afin d'éviter toute fuite. Il est dans ce contexte indispensable de faciliter la recevabilité des preuves, d'éviter leur disparition, de faciliter l'exécution des décisions de perquisitions et de saisies, en d'autres termes, d'assurer rapidement l'obtention des éléments de preuve dans le cadre d'affaires pénales transnationales. La rapidité constitue en effet un critère d'efficacité dans ce type d'enquête caractérisée par une très forte mobilité des victimes et de leurs exploités. C'est notamment pour répondre à cet impératif que la directive du 3 avril 2014 créant la décision d'enquête européenne¹⁴ a été adoptée pour palier les lacunes des différents textes fondés sur l'entraide judiciaire¹⁵ et le principe de reconnaissance mutuelle¹⁶.

La coopération internationale, transnationale ou transfrontalière constitue par conséquent l'élément sans lequel la lutte contre la traite des êtres humains resterait

vaine. L'étude de cette coopération entre la France et l'Espagne et, plus précisément à la frontière franco-espagnole, consiste à donner une image de ce qu'est la coopération entre les États membres en 2014, malgré des limites qu'il sera difficile de contourner.

Les réussites de la coopération entre la France et l'Espagne

Il est tout d'abord à noter que les cas d'affaires de traite des êtres humains impliquant la France et l'Espagne conjointement ne sont pas très fréquents. L'existence de plusieurs cas¹⁷ mentionnés par les personnes interrogées permet néanmoins de mettre en évidence la multitude des acteurs concernés par la coopération et, d'autre part, les instruments servant cette coopération.

L'action des institutions favorisant la coopération

Dans le cadre national comme européen, ce sont principalement les offices centraux des pays qui sont les interlocuteurs privilégiés de leurs homologues étrangers s'agissant des infractions relevant de leur compétence ou les contacts usuels avec Eurojust et Europol. L'échange d'informations au niveau local se développe quant à lui essentiellement au sein de structures de coopération transfrontalière : les centres de coopération douanière et policière (CCPD).

Au niveau national

En Espagne, les enquêtes sur la traite des êtres humains relèvent de la compétence du Commissariat général des étrangers et des frontières, et plus particulièrement de l'Unité contre les réseaux d'immigration illégale et de faux documents (UCRIF). L'UCRIF centrale se compose de

(12) Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JO L 210 du 6 août 2008, p. 1.

(13) Gachon (Ph.), magistrat près de la JIRS de Paris, 2010, « La traite et l'exploitation des êtres humains en France », étude réalisée par J. Vernier, *Les études de la CNCDH*, La documentation Française, p. 141, 419 p.

(14) Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, JO L 130 du 1^{er} mai 2014, p. 1.

(15) Convention européenne relative à l'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, complétée par l'accord de Schengen ainsi que la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale du 29 mai 2000, JO C 197 du 12 juillet 2000, p. 1.

(16) Décision-cadre 2008/978/JAI du 18 décembre 2008 relative au mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales, JO L 350 du 30 décembre 2008, p. 72.

(17) Ainsi en juillet dernier des membres d'un réseau de traite des êtres humains ont été arrêtés à la fois en Espagne et en France avec la collaboration de la police française. En décembre 2013, un réseau international de prostitution, impliquant des prostituées sud-américaines recrutées par des proxénètes en Espagne et envoyées en France, a été démantelé grâce à la collaboration policière et judiciaire franco-espagnole.

huit groupes qui forment la Brigade centrale contre la traite des êtres humains. Au niveau régional, il existe des UCRIF dans les brigades des étrangers et des frontières des régions les plus importantes. Près de la frontière franco-espagnole, elles se situent à Lérída, Gérone, Barcelone, Saragosse, Bilbao et Saint Sébastien. Elles dépendent des commissariats où elles sont situées, mais leur fonctionnement dépend du Commissariat général des étrangers et des frontières. C'est l'UCRIF centrale qui maintient les relations au niveau international. Ces relations sont pour la plupart développées avec les Centres de coopération policière et douanière (CCPD), Interpol, Europol, Sirene et les officiers de liaison.

En France, le traitement des affaires de traite liées à la prostitution est confié principalement à l'Office central de répression de la traite des êtres humains (OCRTEH), composé de quelque 25 membres et qui, d'une part, centralise l'information et, d'autre part, constitue un service d'enquête pour les affaires d'envergure nationale et internationale, dont la collaboration avec les forces de police espagnoles. Cet Office coordonne l'action, sur l'ensemble du territoire français, des agents des services territoriaux ou de gendarmerie ponctuellement chargés d'enquêter sur ce type d'affaires criminelles ainsi que de plusieurs dizaines de fonctionnaires spécialisés appartenant aux brigades de répression du proxénétisme (BRP), rattachées à la police nationale¹⁸. Il est lui-même rattaché à la direction centrale de la Police judiciaire (DCPJ) de la direction générale de la Police nationale (DGPN). La spécialisation des services policiers constitue pour beaucoup un avantage considérable : *« en effet, l'OCRTEH, dans la mesure où il n'est pas contraint par la nécessité de recueillir des témoignages pour agir, adopte fréquemment une démarche proactive dans le domaine de la traite des êtres humains¹⁹ ».*

D'autres services centraux français du ministère de l'Intérieur ont, dans leur mandat, les affaires d'exploitation

sexuelle et de traite à cette fin. Il s'agit de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST), rattaché à la direction générale de la Police aux frontières (DCPAF) ; de l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), rattaché à la sous-direction de la Police judiciaire (SDPJ) de la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) ; de l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI) compétent dans les affaires de traite dont les réseaux sont itinérants. À ces premiers offices centraux, il faut rajouter pour la traite aux fins d'exploitation sexuelle l'Office central des violences aux personnes (OCRVP) et l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLTI).

Les directions générales de la Police et de la Gendarmerie disposant de services de détection et de répression spécialisés en matière d'exploitation à des fins sexuelles coopèrent également avec les offices centraux. Enfin, il existe également une complémentarité avec les services financiers de la direction centrale de la Police judiciaire (DCPJ), et notamment l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) pour traquer les flux financiers générés par la traite et l'exploitation.

La communication entre les structures policières espagnoles et françaises se fait au travers des officiers de liaison que les deux pays ont échangés. Un officier de liaison espagnol travaille à la direction centrale de la Police aux frontières (DCPAF), à Paris. Il est en contact permanent avec les services français des enquêtes de l'OCRTEH et de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) dans lequel il dispose d'un bureau. De son côté, un officier français a un bureau au Commissariat général des étrangers et des frontières à Madrid, et se

EN FRANCE, LE TRAITEMENT DES AFFAIRES DE TRAITE LIÉES À LA PROSTITUTION EST CONFIE PRINCIPALEMENT À L'OFFICE CENTRAL DE RÉPRESSION DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS (OCRTEH), COMPOSÉ DE QUELQUE 25 MEMBRES ET QUI, D'UNE PART, CENTRALISE L'INFORMATION ET, D'AUTRE PART, CONSTITUE UN SERVICE D'ENQUÊTE POUR LES AFFAIRES D'ENVERGURE NATIONALE ET INTERNATIONALE, DONT LA COLLABORATION AVEC LES FORCES DE POLICE ESPAGNOLES.

(18) Ces dernières ont été instaurées dans les grandes villes où se sont développés des réseaux de proxénétisme : Paris, Marseille, Bordeaux, Lyon, Toulouse, Nantes.

(19) Audition du 7 septembre 2010 de J. Vernier dans le Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3334 sur la prostitution en France, 13 avril 2011, p. 132.

trouve en contact continu avec les enquêteurs de l'UCRIF centrale.

Les niveaux de coopération entre les forces de police des deux pays : l'UCRIF centrale²⁰ et les unités provinciales pour l'Espagne et l'OCRIST et l'OCRTEH pour la France sont de plusieurs degrés. Il s'agit tout d'abord d'intelligence, à savoir d'information mutuelle sur les opérations et enquêtes ainsi que des informations pouvant intéresser d'autres services. Il peut également s'agir d'échange d'information opérationnelle immédiate : vérification d'identité, documents d'identité, vérification de véhicules, entre autres, actions mettant en première ligne les Centres de coopération policière et douanière (CCPD).

Au niveau local et transfrontalier

En plus des forces de la police nationale (CPN) et de la Guardia civil décentralisées (par exemple les UCRIF provinciales), les communautés autonomes de Catalogne et du Pays basque disposent de leurs propres forces de police (respectivement les Mossos d'Esquadra et la Ertzaintza) qui doivent assurer la coordination des mesures de lutte contre la traite avec la police nationale et la garde civile lorsque des ressortissants de pays tiers sont concernés, étant donné que la migration et le contrôle des frontières relèvent exclusivement de la compétence du gouvernement central et donc des forces de police qui dépendent de lui. La police catalane dispose, par exemple, d'un service central spécialisé dans la lutte contre la traite, créé en 2007.

Mais surtout, l'ensemble des forces policières disposent d'un représentant dans des structures purement transfrontalières : les centres de coopération douanière et policière (CCPD). Ces structures de coopération transfrontalière trouvent leur origine dans la convention d'application de l'accord de Schengen²¹, mais leur composition varie en fonction des caractéristiques des zones frontalières. La spécificité autonome des territoires espagnols situés à la frontière avec la France explique ainsi que les polices autonomes de Catalogne (los Mossos d'Esquadra) et du Pays basque (la Ertzaintza) soient présentes dans les CCPD aux côtés des policiers, gendarmes et douaniers français et de leurs homologues espagnols. Le régime applicable aux CCPD longeant la frontière franco-espagnole est organisé par le traité de

Blois du 7 juillet 1998²²; il inscrit la mission de recueil et d'échange d'informations parmi les objectifs centraux de cette coopération.

L'ensemble des acteurs des forces de police, qu'ils soient centralisés ou autonomes, français ou espagnols font en effet appel aux CCPD en leur qualité de « facilitateurs » de la coopération policière transfrontalière. Cette coopération s'illustre pour l'essentiel à travers l'envoi de notes de la part du CCPD qui informe les autorités compétentes de tout élément ayant un intérêt transfrontalier et de demandes d'information directe de la part de ces mêmes autorités. Concrètement, lorsque dans le cadre d'une enquête menée par les forces de police en Espagne ou en France, celles-ci ont besoin d'informations sur l'identification d'un véhicule, sur la recherche d'adresses actuelles, sur l'identification de titulaires de lignes téléphoniques dans l'autre pays, elles saisissent le CCPD compétent qui leur livrera directement l'information. Les personnels font l'interface entre, d'une part, leurs services opérationnels nationaux et, d'autre part, les représentants de l'État partenaire au sein du CCPD. Les autres missions attribuées aux CCPD concernent l'assistance aux opérations en cours dans les zones frontalières²³. Les CCPD facilitent ainsi en temps réel les mesures d'intervention des services opérationnels par l'échange d'informations, mais également par une aide à la coordination lors des opérations de surveillance, recherches et interventions dans les zones frontalières, le contrôle et la surveillance conjoints dans ces mêmes zones et les opérations transfrontalières de maintien ou de rétablissement de l'ordre public.

Même si un tel cas n'a pas été mentionné par les acteurs interrogés, il est possible d'imaginer que si la Ertzaintza soupçonne qu'un membre d'un réseau de traite décelé au Pays basque espagnol se trouve en France, elle peut demander des informations concernant cette personne au membre de la police française évoluant au CCPD. La coopération et l'échange d'informations sont donc ici directs.

Au niveau européen

Les structures d'Europol et d'Eurojust sont enfin des mécanismes majeurs de la coopération pénale européenne, notamment en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

(20) Il est à noter que les services de la Guardia civil n'ont pas de relations avec les services spécialisés français comme l'OCRTEH.

(21) Article 39, paragraphe 4.

(22) Décret n°2003-915 du 19 septembre 2003 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Blois le 7 juillet 1998, JORF n° 223 du 26 septembre 2003, p. 16430.

(23) Les agents du CCPD contribuent à l'aide, à la préparation et au soutien des opérations d'observations et de poursuites transfrontalières visées aux articles 40 et 41 de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Europol, l'agence européenne de coopération policière, permet de faciliter le partage rapide d'informations et l'analyse criminelle. Cette dernière repose sur des fichiers d'analyse qui permettent de collecter, de stocker et d'analyser, pendant trois ans, des données nominatives émanant d'enquêtes en cours. Ces fichiers permettent de mettre en évidence l'existence de réseaux dans des affaires qui sembleraient à première vue locales et de faible ampleur. Ceci se fait en analysant des photographies, des déplacements, des plaques d'immatriculation ou des flux financiers. Un bureau de liaison français sert d'interface entre la plateforme de coopération internationale de Nanterre et Europol. Il est composé de sept personnes (policiers, gendarmes et douaniers). En Espagne, le service national d'intelligence Europol (NCIS), lié au Commissariat général de la police Judiciaire constitue l'Unité nationale Europol. Des officiers de liaison espagnols sont également présents à La Haye.

Au regard des résultats de l'enquête menée, les relations avec Europol sont développées à tous les niveaux des forces de police, tant centrales que provinciales. Mais il s'agit essentiellement d'échange d'informations sur la situation de la traite des êtres humains soit dans l'État membre, soit dans une région de cet État.

Son pendant judiciaire, Eurojust, créé en 2002, a pour mission d'encourager la coordination dans les enquêtes et les poursuites, d'améliorer la coopération judiciaire, de soutenir les autorités nationales et de renforcer la coopération judiciaire avec les pays tiers. Elle peut élaborer des stratégies d'enquête ou de coordination d'arrestations entre plusieurs États membres. Eurojust a eu à traiter en 2009, 74 dossiers relatifs à la traite des êtres humains dont 52 concernaient des faits d'exploitation sexuelle et 67 en 2010. Sur ces 67 cas, la France a été initiatrice dans 8 cas et a été requise dans 4 cas. Le bureau français à Eurojust comprend 4 magistrats.

Le rôle d'Eurojust consiste à assister les États membres, le cas échéant avec d'autres agences, dans le cadre des enquêtes et poursuites portant sur la traite des êtres humains et en coordonnant des opérations transfrontalières. Concrètement, l'autorité judiciaire française ouvrant un dossier de traite impliquant l'exploitation sexuelle de ressortissantes d'un autre État membre ou tiers, en France et en Espagne, par exemple, peut solliciter l'aide d'Eurojust

pour identifier d'éventuelles enquêtes parallèles et faciliter la constitution d'une équipe commune d'enquête (ECE), pouvant être financée par Eurojust.

L'effectivité des instruments de la coopération

L'ensemble des instruments législatifs et opérationnels de coopération adoptés au sein de l'Union européenne pour faciliter la coopération policière et judiciaire entre États membres s'applique à la lutte contre la traite des êtres humains. Il s'agit particulièrement des équipes communes d'enquête et du mandat d'arrêt européen.

Les équipes communes d'enquête

L'ampleur du phénomène de traite des êtres humains et l'aptitude des réseaux criminels à se déplacer d'un pays à l'autre expliquent qu'il soit nécessaire pour les acteurs concernés de développer ensemble des enquêtes sur les réseaux implantés ou œuvrant dans les deux pays. Ce que permet la judiciarisation des enquêtes en créant des équipes communes d'enquête composées de juges et d'enquêteurs depuis l'adoption de la décision-cadre du 13 juin 2002²⁴ qui octroie le pouvoir aux membres de cette équipe menée par un magistrat d'enquêter dans un autre État membre et de récupérer des éléments de preuve valables dans le cadre de leur procédure interne²⁵. Les équipes d'enquête constituent des structures temporaires ou permanentes²⁶, rassemblant des magistrats et des enquêteurs de plusieurs États membres de l'Union européenne et permettent notamment d'échanger des renseignements, de mener des investigations conjointes et de coordonner les poursuites pénales. Elles sont créées par la conclusion d'un protocole entre magistrats et le premier accord mettant en place une équipe commune d'enquête dans l'Union européenne a été signé entre la France et l'Espagne en 2004 dans le cadre d'une enquête antiterroriste.

Ces équipes conjointes sont ainsi amenées à être créées en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Dans l'ensemble de l'Union européenne, six équipes communes d'enquête ont été ouvertes en matière de traite des êtres humains en 2012, contre quinze en 2013²⁷. Dans ce cadre, des magistrats et des policiers français se rendent dans

(24) Décision-cadre 2002/465/JAI du 13 juin 2002, relative aux équipes communes d'enquête, JO L 162 du 20 juin 2002.

(25) Selon Vuelta Simon (S.), « La participation à une telle équipe permet aux enquêteurs des deux pays d'agir indifféremment sur l'ensemble des territoires des pays parties à l'accord : l'ensemble des actes et des preuves recueillies seront valables et exploitables dans les procédures de tous les pays composant l'équipe », Dernières nouvelles des équipes communes d'enquête : entre partage et souveraineté, RSC, 2007, p. 268.

(26) En octobre 2013, les ministres français et espagnol de la Justice ont signé une déclaration mettant en place une équipe commune d'enquête permanente en matière de terrorisme.

(27) Rapport Eurojust de 2013.

les pays sources de la traite des êtres humains afin de procéder à l'identification de la tête du réseau et à son démantèlement.

En décembre 2013, un réseau composé de deux noyaux, l'un en Espagne dans diverses localités des provinces de Barcelone et Gérone, et un autre en France a été démantelé suite à une équipe d'enquête qui avait été créée entre la police et la gendarmerie française, ce qui a permis de démonter un groupe à Versailles et, sur la base des éléments obtenus, d'accéder à un autre réseau établi principalement en Espagne. Ces éléments, qui avaient déjà permis à l'OCRTEH de débiter une enquête, ont été transmis par le « *agregado* » policier de l'Intérieur à l'ambassade espagnole à Paris, à la police nationale espagnole. Cette opération avait été menée par des agents de la police nationale espagnole en collaboration avec la police française et la gendarmerie, assistés par les officiers de liaison des deux pays, ainsi que la magistrate de liaison française à Madrid qui facilita les contacts entre les autorités judiciaires espagnoles et françaises.

Le mandat d'arrêt européen

Le mandat d'arrêt européen constitue une des formes privilégiées de la coopération européenne. Plus de 10 000 titres ont été exécutés entre 2005 et 2009, avec un délai moyen d'exécution de deux semaines, alors qu'il était d'un an avec la procédure d'extradition. La traite des êtres humains figure dans la liste des infractions pouvant donner lieu à la remise de la personne recherchée sans contrôle de la double incrimination²⁸ et il en est fait un usage habituel dans le cadre des affaires franco-espagnoles de traite des êtres humains. Les personnes interpellées en Espagne dans le cadre d'une enquête menée en France sont ainsi remises aux autorités françaises et inversement.

Les limites de la coopération franco-espagnole

Forte de l'arsenal des instruments de coopération mis à la disposition des acteurs concernés par la lutte contre la traite des êtres humains dans des affaires intéressant à la fois la France et l'Espagne, la coopération entre ces deux États, dans ce domaine en particulier, atteint parfois

ses limites. Les raisons principales à cela, hormis le fait que peu de cas sont décelés en matière de traite des êtres humains, sont la divergence des législations en la matière, la multitude des acteurs dans les deux pays et la très forte centralisation des compétences.

Les difficultés issues de l'asymétrie des législations

L'infraction de traite n'a été introduite de manière indépendante en Espagne qu'à compter de l'adoption de la loi organique 5/2010²⁹ intégrant au Code pénal (CP) espagnol un nouveau titre VII bis sur la traite des êtres humains. L'article 177 bis du CP érige ainsi la traite en infraction et annule les dispositions de l'ancien article 318 bis, paragraphe 2 du CP qui assimilait la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants et l'immigration clandestine. En France, l'article 225-4-1 du Code pénal, adopté en 2003, incrimine la traite des êtres humains. Ses dispositions ont été modifiées par la loi n° 2013/711 du 5 août 2013³⁰ dans le but de mettre la législation française en accord avec ses obligations européennes de transposer la directive 2011/36/UE. La définition de l'incrimination a ainsi été « réorganisée » et complétée par une définition du concept d'exploitation, le *quantum* des peines a été relevé et la protection des mineurs accrue.

Les définitions, espagnole comme française, comprennent bien les trois éléments constitutifs mentionnés dans l'ensemble des textes internationaux et européens, malgré parfois des lacunes dans le texte espagnol qui ne mentionne pas l'enlèvement ou « *l'offre ou acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre* » parmi les moyens de la traite. Toutes deux excluent la nécessité d'un moyen lorsque l'infraction est commise à l'encontre de mineurs aux fins d'exploitation. Quant aux sanctions, elles sont fixées à sept ans d'emprisonnement en France contre cinq à huit ans en Espagne pour infraction de traite et à dix ans en France contre huit à douze ans en Espagne si la traite est commise à l'encontre d'un mineur ou dans le cas de circonstances aggravantes.

Le problème d'asymétrie se pose en revanche concernant l'infraction de proxénétisme, qui peut le plus souvent cacher des situations de traite. La position abolitionniste de

(28) Article 2, paragraphe 2 de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.

(29) Loi organique 5/2010 du 22 juin 2010 modifiant la loi organique 10/1995 du 23 novembre 1995, BOE 152 du 23 juin 2010, p. 54811.

(30) Loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France publiée au JO du 6 août 2013.

la France concernant la prostitution implique qu'elle n'est pas illégale, mais elle vise à sa disparition en abolissant toutes les règles juridiques pouvant l'encourager et en interdisant son exploitation, à savoir le proxénétisme. Le proxénétisme hôtelier se trouve ainsi interdit et, depuis 1994, le Code de procédure pénale (CPP) prévoit un titre spécifique pour la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions en matière de traite des êtres humains, de proxénétisme ou de recours à la prostitution des mineurs. Il contient ainsi, dans son article 706-35 des dispositions renforçant les pouvoirs d'enquête des forces de police, celles-ci pouvant procéder de façon dérogatoire à des visites, des perquisitions et des saisies, « à toute heure du jour et de la nuit » dans les établissements susceptibles d'abriter la prostitution d'autrui sans qu'aucune flagrante, ni commission rogatoire ne soient requises. L'article 706-36 CPP autorise enfin le juge d'instruction à fermer provisoirement ces établissements.

Tel n'est pas le cas pour l'Espagne qui a opté pour le système réglementariste et où l'exploitation des établissements de prostitution est tolérée [Étude de législation comparée du Sénat, n°233-mars 2013 – La pénalisation de la prostitution et du racolage]. L'exemple de la ville de la Jonquera, en Catalogne, ville frontalière avec le Perthus est édifiant en ce que cette commune de moins de 60 km² comporte une forte densité de clubs et d'établissements dédiés à l'activité prostitutionnelle, sans pour autant que les propriétaires de ces lieux ne soient nullement inquiétés. En effet, d'une part, le délit de « racolage » public n'existe pas en Espagne, contrairement à la France qui l'a institué depuis 2003³¹. D'autre part, ces clubs de prostitution sont réglementés par la région autonome de Catalogne qui autorise leur ouverture, délivre des licences d'exploitation, mais ne réglemente pas l'activité prostitutionnelle, selon les termes d'un décret du 1^{er} août 2002³². Or, les magistrats professionnels soulignent unanimement la difficulté qu'il y a à mettre en place des coopérations internationales, chaque fois que le pays sollicité n'incrimine pas de son côté les faits de proxénétisme³³.

EN ESPAGNE, PAR EXEMPLE, LE « MILLE-FEUILLE » DES FORCES PUBLIQUES ENTRAÎNE PARFOIS DES CROISEMENTS DE COMPÉTENCES, NOTAMMENT DANS LES COMMUNAUTÉS AUTONOMES OÙ SE JUXTAPOSENT EN PLUS LES POLICES AUTONOMES.

C'est la raison pour laquelle, il est en pareille hypothèse pertinent de viser les deux qualifications de traite et de proxénétisme, ce qui permet alors de contourner la difficulté grâce au recours à un langage commun.

L'absence de coordination entre les acteurs

La nécessité de développer tant la collaboration et la coordination entre les administrations publiques, les institutions et la société civile que la coopération de dimension internationale afin de faciliter la détection des cas d'exploitation est devenue prioritaire de part et d'autre de la frontière. En Espagne, par exemple, le « mille-feuille » des forces publiques entraîne parfois des croisements de compétences, notamment dans les communautés autonomes où se juxtaposent en plus les polices autonomes. Il s'avère dès lors important de renforcer la coordination existant entre les directions générales de la police et de la Garde civile, ainsi qu'avec les polices autonomes qui ont compétence dans les enquêtes de délits de traite des personnes.

Ainsi, en Espagne, le plan d'action contre la traite des êtres humains, appliqué par la direction générale de la Police non seulement mentionne parmi ses priorités un renforcement de la coopération policière et judiciaire internationale en matière de lutte contre la traite des êtres humains, mais il constitue un premier instrument de planification, de

caractère intégral dans la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle en Espagne³⁴. Il met en exergue la nécessité d'une action concertée des différents corps de police (étatiques, autonomiques, locaux), en harmonisant les procédures d'action, en partageant les méthodologies, les expériences et les bonnes pratiques. Il s'agit par là d'établir des mécanismes fluides de communication pour le développement des enquêtes et des opérations policières. Différentes

(31) Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure publiée au JO du 19 mars 2003.

(32) La difficulté de prouver le délit de proxénétisme s'est récemment trouvée illustrée par la relaxe en mars 2012 du propriétaire du plus grand club d'Europe, situé à la Jonquera et de ses collaborateurs. Seul ce dernier a été condamné, mais exclusivement pour violation de la législation sur les étrangers.

(33) A. Philibeaux, magistrat instructeur, premier vice-président du TGI de Paris, et M. Quemener, magistrate, auditions respectivement du 12 octobre 2010 et du 1^{er} mars 2010 devant la Mission d'information de l'Assemblée nationale sur la prostitution en France.

(34) *Plan integral contra la trata de seres humanos*, Gobierno de España, Ministerio de Igualdad, 2010, http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/DOC/PlanIntegralTSHconFES_Cst.pdf

actions sont ainsi proposées dans le Plan d'action contre la traite des êtres humains au niveau interne :

- l'élaboration d'un protocole d'action et de coordination entre les autorités policières par le ministère de l'Intérieur, les responsables du gouvernement basque, du gouvernement catalan, du gouvernement navarrais et la fédération espagnole des communes et des provinces ;
- la réalisation d'opérations policières coordonnées à travers le Centre d'intelligence contre le crime organisé (CICO) qui impliquent les corps de sécurité de niveau étatique, autonome et local pour la désarticulation de groupes organisés de traite des êtres humains.

De même, un Protocole³⁵ a été signé par la Ertzaintza, la Brigade des étrangers de la police nationale, le ministère public et la direction d'Attention des victimes de la violence de genre du gouvernement basque en matière de protection et d'identification des victimes de traite. Il y est notamment prévu que le corps policier responsable de l'enquête sera également responsable de la protection et de la sécurité des victimes. En l'absence d'une enquête ouverte par un autre corps de police, ce sera la Ertzaintza qui sera compétente pour ouvrir l'enquête et sera responsable de la protection des victimes. La Ertzaintza a ainsi eu à gérer de cinq cas de traite en 2011.

En France, le constat de l'absence de coordination de l'action de l'ensemble des services de l'État concernés est également flagrant. Les débats parlementaires ont mis l'accent sur la nécessité de créer une véritable coordination nationale pour piloter la politique de lutte contre la traite des êtres humains. La création d'un groupe de travail interministériel pour la protection et la prise en charge des victimes de la traite des êtres humains en décembre 2008, copilotée par le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur ainsi que de la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof) rattachée au ministère des Droits de la femme, de la ville, de la Jeunesse et des Sports ont été présentés comme une avancée dans ce sens³⁶. Les acteurs compétents dans ce domaine étant nombreux et la lutte contre cette infraction nécessitant une action dans de nombreux secteurs des politiques publiques, il s'est agi de former un réseau de personnes de référence sur la traite, nommées dans chaque ministère concerné. À ce titre, le plan d'action national contre la

traite des êtres humains (2014-2016), adopté le 14 mai 2014 en France, met en avant, parmi les différentes mesures, la coopération et la coordination internationales dans la lutte contre les réseaux (mesure 18), la mise en place d'un programme interministériel de recherche sur la traite (mesure 20) et un suivi de la politique par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) (mesure 23).

Une trop forte centralisation des compétences

La coopération en matière pénale a pendant longtemps été de la compétence exclusive des États, avec une transmission des demandes d'entraide d'État à État. Elle demeure certes importante, comme le déclare d'ailleurs l'inspecteur Enrique Azorin Tejado, chef de la Brigade provinciale des étrangers et des frontières de Saint-Sébastien interrogé : « *Il est très important de canaliser les enquêtes et de les orienter vers les services centraux, français et espagnols. Ceci afin d'optimiser la coopération policière entre ces deux pays et éviter la perte d'opérationnalité et d'information* ».

Mais cette centralisation par les ministères ou par les offices centraux de lutte contre le phénomène de traite (UCRIF et OCRETH) présente le risque d'alourdir et de ralentir des demandes d'informations dans des enquêtes caractérisées par la rapidité de la circulation des exploités et de leurs victimes. Les résultats de l'étude menée démontrent que si l'UCRIF centrale espagnole a des relations avec les services régionaux en France et la police judiciaire, par exemple de Bordeaux, cette collaboration s'effectue à travers les services centraux. L'information est ainsi envoyée de France vers l'UCRIF centrale qui, à son tour, informe les services provinciaux.

Il ressort de ce qui précède que doivent être recherchés un équilibre entre une coopération entre structures spécialisées au niveau national, qui présente l'avantage d'une compétence accrue des services mais qui a, en revanche, pour inconvénient d'impliquer une certaine lourdeur et une lenteur administrative et, à l'inverse, une coopération entre des services de proximité qui peuvent reposer sur des relations interpersonnelles entre professionnels habitués à travailler ensemble, mais qui à l'inverse ne présenteront pas sur une infraction aussi

(35) *Protocolo de coordinación interna para la atención a víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, en periodo de restablecimiento y reflexión o recuperación*, 2009, http://www.emakunde.euskadi.net/contenidos/informacion/vcm_coordinacion_cooperacion/es_def/adjuntos/gmes.protocolo.coordinacion.victimas.situacion.regular.cas.pdf

(36) Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) du Conseil de l'Europe a mis en avant l'importance que cette nouvelle structure à vocation de coordination en France avait à disposer de l'autorité et des ressources nécessaires à son rôle, Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France, Strasbourg, janvier 2013.

complexe que celle de traite des êtres humains le même niveau de compétence. Il est donc à souhaiter que les services locaux soient à même de pouvoir recueillir les informations afin de les transmettre aux autorités centrales pour qu'elles puissent être exploitées de la meilleure manière qui soit.

En effet, les évaluations faites au sein de l'UE montrent que « *la caractéristique principale de tous les CCPD est l'échange rapide d'informations simples entre les administrations partenaires* » ou encore que « *le nombre de demandes traitées par les CCPD ne saurait l'être par aucun autre organe national dans le même délai démontrant ainsi la plus-value apportée par les CCPD au regard des services centraux de coordination nationale*³⁷ ». Or, force est de constater que malgré ces avantages, cette coopération s'avère sous-exploitée puisqu'aucun cas d'envoi de demande d'informations aux CCPD n'a été signalé en matière de traite des êtres humains par les acteurs interrogés³⁸. Les instructions données aux différents acteurs collaborant dans les CCPD imposent à ces derniers de saisir immédiatement les organes centraux compétents lorsque le traitement d'une affaire révèle qu'elle est susceptible de connaître des développements importants, notamment en matière de terrorisme et de criminalité organisée.

La coopération mise en œuvre dans ces structures reste également géographiquement limitée puisque seuls les CCPD créés par un même accord ont vocation à échanger des informations directement entre eux. L'échange d'informations est ainsi possible entre les quatre CCPD franco-espagnols³⁹, tous créés sur la base de l'accord de Blois et dans le cas d'une demande lancée d'un CCPD vers un pays non partie à celui-ci, la demande devra circuler via le circuit de coopération internationale.

L'enquête menée essentiellement auprès des acteurs espagnols concernés par la lutte contre la traite des êtres humains aboutit à une coopération encore très centralisée, la coopération au niveau local restant à venir et à développer grâce aux instruments déjà existants ■

(37) Conseil de l'UE, note de la Délégation française du Groupe de coopération douanière, donc 13650/06 du 6 octobre 2006.

(38) Il n'en demeure pas moins que pour les autres types d'infractions le recours aux CCPD est utilisé quotidiennement (homicides, trafic de drogue, vols, escroqueries, falsifications de documents...).

(39) Il s'agit des centres de coopération douaniers et policiers de Melle-Pont-du-Roy, du Somport, du Perthus et d'Hendaye.



De l'usage de la frontière : le phénomène prostitutionnel à la Jonquera

Martine CAMIADE

© ijacky - Fotolia.com

Martine CAMIADE



Professeure
en études
catalanes
et directrice
de l'Institut
catalan de

recherche en sciences So-
ciales, ICRESS EA 3681/
Université de Perpignan Via
Domitia-UPVD.

La frontière franco-espagnole est une des plus anciennes frontières européennes entre deux États. C'est à l'Île des faisans (près de Bayonne) que fut signé le traité des Pyrénées en 1659 scellant enfin la paix entre la France et l'Espagne. Le bornage de cette frontière, qui devra attendre le traité de Bayonne de 1866, précise la ligne de partage internationale, mettant fin à plus de deux siècles de contestations et de conflits.

Il faudra attendre le XX^e siècle pour que les accords de coopération se multiplient en Europe, notamment avec l'entrée en

vigueur de l'Acte unique au 1^{er} janvier 1993 permettant le libre passage des personnes, des biens et des services entre les États de l'Union européenne. Le traité de Maastricht, l'ouverture des frontières, la monnaie unique sont autant de catalyseurs du développement de la coopération entre le nord et le sud des Pyrénées.

La construction de l'Europe passe par le dépassement des frontières d'État. Au XX^e siècle et en ce XXI^e siècle, les États continuent à créer des frontières. Dépasser une des plus anciennes frontières d'Europe, coopérer, créer des espaces transfrontaliers, favoriser l'interculturalité, quelle réalité aujourd'hui et plus précisément dans l'Espace catalan transfrontalier.

Car la frontière existe bel et bien

L'étude a été effectuée entre 2011 et 2012 dans le cadre de notre centre de recherche, l'Institut catalan de recherche en sciences sociales¹. Ce travail de terrain sur le phénomène prostitutionnel à la Jonquera est révélateur de difficultés à prendre en charge, au niveau des politiques publiques transfrontalières, un phénomène qui transcende de fait la frontière, avec des mobilités de clients majoritairement français et une activité prostitutionnelle exclusivement située dans la zone de la Jonquera, premier village après la frontière.

La Jonquera, première ville frontalière, est connue côté nord pour son activité commerciale dense au même titre que la ville du Perthus. Cependant, elle se différencie de cette dernière par la présence sur son territoire d'une activité prostitutionnelle importante, que ce soit en clubs ou de rue. Le paysage urbain et la localisation de cette ville frontalière contribuent à lui assigner une identité particulière, celle de ville transit caractérisée par le passage permanent et les flux importants. Les observations tendent à montrer qu'il s'agit bien d'un pôle de circulation des biens et des personnes, mais derrière cette façade reléguée en périphérie se cache un espace historique, identitaire, avec ses lieux de sociabilité. C'est donc sur cet espace-là, et plus précisément sur les acteurs qui le peuplent, que nous avons centré notre étude. Nous nous sommes intéressés à celles et ceux qui vivent dans cette ville au quotidien.

Comment perçoivent-ils leur village ? Quelles sont les évolutions ? Comment les saisissent-ils et les mettent-ils en perspective ? La notion d'effet frontière est-elle opératoire en ce qui les concerne ? Sous quels aspects ? Qu'en est-il du vivre ensemble dans ce contexte socio-économique ? Quelles sont les représentations de la prostitution de rue et en club ? Quels impacts le phénomène prostitutionnel a-t-il sur la vie des femmes, des hommes et des jeunes qui vivent sur ce territoire frontalier ? Autant de questions que nous avons choisi d'explorer afin de mettre au jour les effets indirects du phénomène prostitutionnel ; c'est donc à la périphérie et à la marge de ce dernier que nous nous sommes situés.

Des entretiens et des observations ont été menés auprès des habitants de la ville de la Jonquera et des personnes y travaillant, mais n'y résidant pas. Au total, 23 entretiens semi-directifs (enregistrés et transcrits) ont été réalisés de novembre 2011 à juin 2012. Afin de recueillir différents discours sur le phénomène prostitutionnel, les enquêtés provenaient de professions diverses : commerçants,

employés municipaux, professions médicales, professions de sécurité, jeunes, retraités, travailleurs sociaux, élus, police, etc. Ces entretiens ont aussi été complétés par des entretiens informels (non enregistrés) et par la participation à un groupe de réflexion sur la prostitution réunissant des élus politiques, des travailleurs sociaux, des associations, la police municipale et les *mossos d'esquadra* (la police de Catalogne). Concrètement, de septembre 2011 à juin 2012, un travail d'observation en continu a été mené (fréquence hebdomadaire, voire bi-hebdomadaire) pour avoir une connaissance fine de la vie du village et des lieux de sociabilité comme par exemple, le café « La Societat », le centre culturel « Cal Laporta ». À cette phase, ont succédé des observations plus ciblées, des observations restreintes sur des lieux bien définis (parkings, ronds-points, etc.) afin de saisir l'activité prostitutionnelle « en train de se faire ». Il ressort des entretiens une perception très variable de la frontière vécue.

Les discours recueillis se sont tous attachés à mettre en évidence ce qui a conduit au développement des activités commerciales et de services. Ces discours accordent inévitablement une place à l'activité prostitutionnelle qui est à la fois marginalisée dans le vécu et minimisée. Quoiqu'il en soit, cette activité tend à être assimilée à une activité commerciale comme une autre, à destination d'une clientèle spécifique, les Français. Là aussi, elle apparaît comme un service pré-formaté à la demande française (les habitants de la Jonquera et des environs ne fréquentent pas ces clubs-là ou les prostituées de la route), à bas prix (les clients mettent l'accent sur les tarifs attractifs au regard des « prestations » en France ou dans les autres pays d'Europe) et sur un mode discount (les hypermarchés caractérisés par les piles de produits, toujours plus achalandés, trouvent leur équivalent dans les *puticlubs*, véritables hypermarchés du sexe autour desquels gravite une véritable industrie).

La notion de frontière a été prise en compte ; c'est cette frontière invisible mais palpable qui scelle les difficiles rapports entre « nous » et « eux ». Ainsi le centre-ville se distingue de la périphérie : il est le lieu « calme », « paisible » (champ sémantique très présent dans les entretiens), tandis que les zones commerciales sont le lieu d'une forte concentration de commerces où règnent la diversité, l'agitation et le passage permanent. Ces zones sont dédiées aux « autres », c'est-à-dire aux personnes considérées comme extérieures, voire étrangères au village. C'est le cas des touristes, mais aussi des protagonistes de l'activité prostitutionnelle et des activités illicites. Cette frontière spatiale renvoie à une frontière sociale symbolique, garante

(1) Avarquez (S.), Harlé (A.), Jacquez (L.), Fisser (Y. de), 2013, Du visible à l'invisible, prostitution et effets-frontières, vécus, usages sociaux et représentations dans l'Espace catalan transfrontalier, Baixas, Éditions Balzac, 287 p.

du vivre ensemble. Sur ce territoire, la cohabitation entre les « nous » et les « autres » est difficile aussi. La cohabitation et les interactions sociales se font sur un mode distant mais pacifiste. Les habitants parlent de « convivència » pour rendre compte des registres de cohabitation avec autrui qui reposent soit sur une logique de l'indifférence, soit une logique de l'évitement, soit pour certains une logique du rapprochement *a minima*.

La notion de frontière a été prise en compte ; c'est cette frontière invisible mais palpable qui scelle les difficiles rapports entre « nous » et « eux ». Ainsi le centre-ville se distingue de la périphérie : il est le lieu « calme », « paisible » (champ sémantique très présent dans les entretiens), tandis que les zones commerciales sont le lieu d'une forte concentration de commerces où règnent la diversité, l'agitation et le passage permanent.

Les prostituées, une catégorie de ces « autres » semble fonctionner sur le même mode : elles sont mises à distance et se mettent par là même à distance de la vie du village : si elles sont très visibles en périphérie de la ville, on pourrait aller jusqu'à dire qu'elles sont « surexposées », elles sont plutôt discrètes dans le centre-ville, participant très peu, voire pas du tout à la vie collective, ayant peu ou pas de contact avec les autochtones. Plus largement, si les personnes interrogées, lors des entretiens, mettent d'abord en avant le fait que l'activité prostitutionnelle n'a aucune incidence sur leur quotidien, l'analyse plus fine des pratiques nous a permis de souligner des comportements spécifiques à

ce lieu et à la présence de l'activité prostitutionnelle avec notamment l'émergence d'un ordre social spécifique, qui devant les difficultés à se stabiliser, entraîne dans son sillage un renforcement des comportements normatifs via notamment les processus de stigmatisation, les processus de protection à l'égard des enfants ou ceux de distinction/déterritorialisation pour les habitantes de la ville (contrôle des apparences, stratégies d'habillement comme ne pas porter certaines marques de vêtement et faire en sorte de passer inaperçues, ne pas se rendre dans certains endroits de la ville, privilégier certains itinéraires au détriment d'autres, apparaître clairement comme des consommatrices dans la zone périphérique).

La prostitution de rue est considérée comme indésirable, gênante et comme un problème que les pouvoirs publics se doivent d'éradiquer. Parce qu'elle est majoritairement perçue comme négative (sans hygiène, sans sécurité, sans consentement...), elle participe par là même à la

justification de la prostitution en club, qui est légale en Catalogne. Cette dernière, qui est alors décrite par son contraire (avec hygiène, sécurité, consentement, etc.), est alors considérée comme légitime puisque « choisie », attestant du même coup le fait que dans nos sociétés cette forme de prostitution serait indispensable. De même, si la prostitution de rue apparaît inacceptable, car visible et manifeste, celle en club, parce qu'invisible et dissimulée est rendue légitime et acceptable. Ces réactions se font essentiellement dans un registre binaire et par opposition ; plus la prostitution de rue est dotée d'une charge négative, plus la prostitution en club est dotée d'une charge positive.

À travers ces oppositions, le phénomène prostitutionnel est perçu par les acteurs comme un problème sociétal et politique épineux qu'il conviendrait de soumettre, au même titre que les autres activités économiques, à une réglementation appropriée. Ici c'est le rôle du politique, des pouvoirs publics, qui est questionné. Les entretiens convergent tous vers la nécessité d'une réglementation de l'activité prostitutionnelle afin de mettre fin à ce qui est perçu comme un flou juridique en la matière. Cette nécessité de réglementation contient en creux l'idée d'éradication de la prostitution de rue en vue de restaurer l'ordre dans l'espace public et l'image du village et dresse par là même les contours de l'attribution d'une identité sociale aux personnes prostituées qui s'inscriraient dans la pratique légitime de celle-ci. Par « réglementation de l'activité », les personnes interrogées mettent en avant la nécessité d'encadrer et de réglementer la prostitution à deux niveaux : d'un point de vue fiscal c'est-à-dire apporter aux prostituées une reconnaissance juridique et sociale et d'un point de vue médico-sanitaire.

Pour A. Tarrus [2010], le phénomène prostitutionnel est difficilement maîtrisable de part et d'autre de la frontière quelles que soient les politiques publiques mises en place : « Parce qu'il dépasse les enjeux locaux des différentes réglementations et régulations mais aussi parce que les populations impliquées se tiennent de plus en plus à distance des normes sociales dominantes. Que la prostitution soit renvoyée au statut d'inadaptation sociale comme en France avec ses conséquences en termes de relégation spatiale, ou bien qu'elle soit au cœur d'un modèle de développement économique fusionnant légal et illégal, formel et informel comme en Espagne, les trajectoires individuelles et collectives qu'elles supportent semblent de moins en moins accessibles à la compréhension de nos dispositifs publics² »

Dans les entretiens recueillis côté sud, les effets de la prostitution de l'autre côté de la frontière, côté nord, sont méconnus. Tout se passe comme si le phénomène

(2) Tarrus (A.), 2010, *Migrants internationaux et nouveaux réseaux criminels*, Trabucaire, Canet, 2010, p. 109-110.

prostitutionnel ne se déroulait que dans une unité de lieu et une unité de temps dans un ici et maintenant qui, pour les clients majoritairement français, n'est rien d'autre qu'un ailleurs. La frontière est à la fois le passage entre deux mondes distincts avec l'asymétrie législative en matière d'activité prostitutionnelle :

- en France : les maisons closes sont interdites depuis 1946. La pratique de la prostitution de rue – le racolage public – est interdite ;
- en Catalogne, le décret de 2002 de la Generalitat de Catalunya, DOCG num. 3695 – 08/08/2002 – et le décret 217/2002, du 1^{er} août régulent les locaux où se pratiquent la prostitution.

Le *Pla general de la seguretat de Catalunya* 2012/13 a permis d'éradiquer la pratique de la prostitution dans l'espace public et en priorité la prostitution de rue et de routes.

La Jonquera est ce territoire en marge où tout est rendu possible (*A la frontera tot s'ho val*). Cette marge a des répercussions dans les rapports sociaux, dans les représentations collectives, dans le monde vécu des hommes et des femmes du Nord de la Catalogne et notamment sur les jeunes du département des Pyrénées-Orientales. Nous nous sommes intéressés à eux dans cette étude pour mieux appréhender leurs perceptions et les incidences que ce phénomène peut provoquer chez eux.

Le discours des jeunes révèle que l'effet frontière est profondément inscrit dans les mentalités et le vécu. Le passage de la frontière s'accompagne d'un effritement de barrières sociales, morales ou mentales. « *J'ai la sensation qu'il y a une différence, une séparation même si, pourtant, il n'y a plus de frontières et qu'on peut faire le va-et-vient assez facilement, on sent qu'on est dans des pays proches et pourtant différents. Ne serait-ce que dans la façon de vivre, en Espagne tu manges entre 1 heure et 1h et demie, ça vit, alors que nous c'est plutôt... c'est pas la même façon de vivre quoi* ». Un autre précise : « *C'est différent, c'est plus libertain en Espagne, je trouve !* »,

Certains disent aussi qu'ils sont « moins sous pression » quand ils vont en Espagne. Ils oublient la recherche de l'emploi ou la pénibilité ou leurs difficiles relations familiales. Il s'agit d'un public jeune qui est encore souvent aux marges de l'âge adulte, notamment à cause de l'absence d'une stabilité professionnelle et ils expriment aussi dans leurs besoins de se libérer des normes, des contraintes et du mal-être de la jeunesse. L'Espagne c'est mieux pour faire la fête, mais aucun jeune ne dit qu'il souhaiterait y vivre. On reste dans la vision réductrice de l'autre défini de manière partielle, voire parcellaire et uniquement par rapport à soi-même.

Ainsi, ce territoire n'a qu'une valeur passagère, aux deux sens de l'expression. On veut seulement y passer un petit moment, mais pas une vie et on ne l'aime, on ne lui accorde de valeur qu'un temps limité dans sa vie, pour des activités précises. Il en est de même pour les personnes qui y vivent : les filles espagnoles qui osent la mini-jupe sont admirées comme libérées mais, par les mêmes personnes, elles sont comparées à des « putes », à des femmes que l'on ne voudrait pas être ou que l'on ne voudrait pour soi « comme épouse ».

Le territoire frontalier n'est pas un lieu de travail ou de vie, ce n'est pas un territoire pour soi, c'est le domaine des autres dans lequel on fait des incursions. Le territoire ciblé par cette dépréciation est très limité dans les discours : « *Le Perthus ou la Jonquera, c'est un lieu de passage où il y a beaucoup de monde et c'est surtout basé sur le commerce ; c'est un milieu enfin...* »

Ce n'est pas l'Espagne ou la Catalogne, ce n'est même pas Figueres, c'est la marge frontalière citée de l'autre côté de la frontière. Le côté français n'est pas non plus concerné par ce jugement péjoratif.

Le territoire transfrontalier est ainsi dévalorisé par le langage qui tourne autour de la notion péjorative de zone. La frontière c'est « la zone commerciale », « la zone de la prostitution », « la zone des parkings de camions » et avec « la zone », il y a les « zonards », ceux qui y travaillent, exercent des activités plus ou moins licites et y passent. Effectivement, dans la vision des jeunes, la frontière côté « étranger » ne peut pas être assimilée à un territoire, car il se caractérise d'abord comme une zone de non-droit ou du moins de faible droit, comme une zone qui n'appartient à personne, un espace où l'on peut faire ce que l'on veut sans respecter ni les lieux ni les gens qui y vivent, sans risque pour soi, mais sans voir les conséquences pour l'autre qui constituent pourtant un partenaire indispensable dans cette construction mentale.

Pour les jeunes des Pyrénées-Orientales, la « zone frontalière » est ainsi tout à fait spécifique, comparable à aucune autre. Elle contribue à leur permettre d'effacer parfois leur « mal vivre », parfois les habitudes, les règles qui les insupportent, voire à franchir les interdits sociétaux, familiaux, moraux ou légaux. Ils décrivent cette zone en opposition à celle où ils vivent, ce qui facilite la différenciation des comportements et une liberté qui n'est ressentie nulle part ailleurs.

Le discours des jeunes révèle que l'effet frontière est profondément inscrit dans les mentalités et le vécu. Le passage de la frontière s'accompagne d'un effritement de barrières sociales, morales ou mentales.

Quand les jeunes des Pyrénées-Orientales passent la frontière, ils sont hors du temps ordinaire de leur vie. Ils sont aussi hors du cadre géographique de leur vie comme la répétition du mot « ailleurs » dans les entretiens l'indiquait.

Cette idée de « passage » revient dans les discours, à la fois pour le franchissement du temps, de l'espace géographique, mais aussi le passage à une autre conception de la vie, de la fête, à une vie rêvée opposée à la vie vécue et parfois subie au quotidien. Aujourd'hui, à la Jonquera, même si la matérialisation de la frontière est moins prégnante, il demeure une frontière mentale dans les usages, un lieu de passage, fut-t-il rapide, de consommation et de tout type de consommation. Une frontière physiquement disparue, une frontière sans douane, mais une zone frontalière profondément inscrite dans les mentalités et les pratiques. Pour les habitants des Pyrénées-Orientales, « passer la frontière » demeure une habitude parfois hebdomadaire et les jeunes, depuis leur enfance, sont marqués par ce « passage » à « l'étranger ». Dans les esprits, passer la frontière se conjugue avec acheter cigarettes et alcool et essence moins cher, profiter du différentiel mais on consomme aussi du sexe.

Pour les jeunes des Pyrénées-Orientales, la coopération transfrontalière n'a aucun sens. Pour eux, la Jonquera demeure un autre lieu, une zone sans foi, ni loi, en tout cas, un lieu où il est permis de transgresser, une marge où l'on peut faire ce qui n'est pas autorisé en France ou ce que les barrières mentales, sociales ou morales empêchent de faire en France.

La prostitution à la Jonquera s'inscrit dans la zone frontalière caractérisée notamment par l'hyper-commerce et l'effacement des règles juridiques et des normes sociales. Au milieu des supermarchés, sur les routes par

lesquelles s'échangent les marchandises entre le Sud de l'Europe et les autres pays européens du Nord et de l'Est, l'offre marchande inclut le commerce de femmes qui sont livrées, par bus ou par avions, depuis leur pays d'origine jusqu'à la maison close pour un commerce officiel ou déversées dans les rues pour un commerce clandestin mais visible et moins traqué que la vente à la sauvette de contrefaçons. Le sociologue Alain Tarrus dans son dernier ouvrage *Transmigrants et nouveaux étrangers*³ montre que les prostituées sont les alibis pour blanchir des sommes considérables provenant de la drogue, héroïne et cocaïne. Elles sont exploitées par des mafias russo-italiennes qui emploient comme hommes de main des Georgiens. Elles se prostituent et doivent vendre de la drogue aux clients. Nous sommes devant une dualité des trafics : héroïne/cocaïne + passes. Achetée en Turquie à douze euros le gramme, l'héroïne est revendue au dealer de la petite mafia roussillonnaise ou catalane à trente euros le gramme. Autre réalité à propos de laquelle, d'après Tarrus, il serait pertinent de s'indigner : celui des juteux placements par la bourgeoisie nord-catalane à partir de ces trafics, prostitution et drogue.

Ce phénomène par son ampleur nous interroge sur la frontière. Quel sens donner à ce bout de frontière franco-espagnole ? Si ce n'est celui d'un territoire que les acteurs ont engendré sous la forme d'une marge de frontière enveloppée d'un paradoxe la rendant très spécifique aujourd'hui. Ne pouvons-nous nous interroger sur la qualification des faits qui ont lieu dans des endroits légaux – les *puticlubs* – comme la mise aux enchères des prostituées ? Le mot « esclavage » est de mise et des moyens sont à mettre en œuvre pour y remédier ■

(3) Tarrus (A), Missaoui (L.), Qacha (F.), 2013, *Étude sur les transmigrants et les nouveaux étrangers*, Presses universitaires de Toulouse - Le Mirail, 200 p.

Comprendre l'importance du renseignement policier¹

Eduardo GUERRERO GUTIÉRREZ

Ces dernières années, l'activité policière a traversé une intense période de changement. La raison d'être des services de police, leurs meilleures stratégies pour préserver l'ordre public et leur relation avec la population ont été amplement débattues et redéfinies. Lors de ces débats entre scientifiques et acteurs de terrain, l'usage du renseignement pour contenir ou éradiquer la criminalité a fait l'objet d'attention toute particulière et mis en exergue des évolutions significatives.

Pendant de nombreuses années, l'arrestation a constitué l'activité par excellence de la police dans sa lutte contre la criminalité. La réponse à l'acte

criminel primait systématiquement sur la prévention. La logique du modèle réactif-punitif repose sur l'idée qu'un nombre élevé de détentions se traduit nécessairement dans la réduction du nombre de criminels dans les rues et que, par conséquent, la crainte de l'arrestation constitue une puissante arme dissuasive à l'égard des criminels potentiels. Une donnée révélatrice qui montre la prévalence du modèle réactif-punitif concerne le taux de détenus pour cent mille habitants. Aux États-Unis, ce taux est de 716 détenus pour cent mille habitants, chiffre qui situe ce pays en tête avec le plus grand nombre de détenus «per capita».

Les autres exemples particulièrement significatifs sont ceux de Cuba (qui occupe la cinquième position au niveau mondial et la première en Amérique latine avec 510 détenus pour cent mille habitants) et de la Russie (huitième position au niveau mondial et première position en Europe avec 477 détenus pour cent mille habitants). Au Mexique, ce taux correspond à 210 détenus pour cent mille habitants, ce qui n'est pas aussi élevé que dans les pays mentionnés, mais situe néanmoins le pays au-dessus de la moyenne mondiale de 175 détenus pour cent mille habitants².

La police ne peut pas arrêter tous les criminels, tout comme les tribunaux ne peuvent juger toutes les personnes arrêtées; ces institutions disposent en effet de ressources limitées et leurs capacités au-dessous des besoins. Dans

le cas du Mexique, l'Enquête nationale de victimisation et perception de sécurité 2012 (ENVIPE) a montré que le «chiffre noir» (le nombre de délits ne faisant pas l'objet d'une enquête préliminaire) était de 91,6 % en 2011. En ce qui concerne la population carcérale de notre pays, une étude récente de « México Evalúa » indique que le taux de surpopulation en 2013 a atteint 24,3%.³

L'incapacité des institutions de sécurité publique et de justice à faire face à ces problèmes a entraîné une remise en question par les responsables et les experts de la validité et de la pertinence d'un modèle d'action policière réactif fondé exclusivement sur la détention et la sanction et conduit à des propositions de modèles nouveaux basés sur une action préventive (avant que les crimes ne se produisent) pour lutter contre l'insécurité, réduire la saturation des services de la justice et de l'administration pénitentiaire. C'est dans le cadre de ce débat que le renseignement policier est apparu comme un instrument utile aussi bien pour identifier que pour prévenir les conduites criminelles les plus nuisibles.

Origine des services de renseignement policier

Le concept de service de renseignement policier est relativement récent. On peut trouver ses origines dans les

Eduardo GUERRERO GUTIÉRREZ

Spécialiste de l'administration publique au Collège de México et diplômé de Sciences politiques de l'Université de Delaware et de l'Université de Chicago.

- (1) Cet article fait partie d'un ouvrage collectif, *Le renseignement policier*, coordonné par Eduardo Guerrero et publié dans la revue de l'École d'administration publique du district fédéral de Mexico.
- (2) International Centre for Prison Studies (2011), *Entire World-Prison Population Rates per 100,000 of the National Population*, consulté le 25 septembre 2013, disponible sur <http://goo.gl/7xG9w>
- (3) Guillermo Zepeda Lecuona, 2013, *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano*, México Evalúa, Mexico, DF, p. 33.



années 1960 avec l'apparition de l'expression « police de proximité ». Durant ces années, face à l'augmentation de la criminalité et la perte de confiance des citoyens à l'égard des institutions policières dans les principales villes d'Europe et des États-Unis, les responsables de la police ont essayé de décentraliser le travail de leurs services et, par ce biais, d'établir de nouveaux liens avec la communauté. Les promoteurs de cette idée croyaient qu'en sortant les policiers des commissariats et en les plaçant dans les rues, ils pourraient obtenir des informations sur les sujets qui préoccupaient la communauté et ainsi mieux diriger leur action.

L'évolution du renseignement policier s'est poursuivie dans les années 1980 et 1990 avec l'apparition de modèles d'action policière axée sur les problèmes, de CompStat et « d'effet de levier » (ou *pulling levers* en anglais). L'auteur du modèle d'action « axée sur les problèmes », Hermán Goldstein avait indiqué à la fin des années 1970 que les opérations et les stratégies policières devaient s'appuyer sur une analyse solide des données criminelles⁴. Quelques années plus tard, l'approche de Goldstein a été adoptée et

améliorée par plusieurs départements de police des États-Unis, ce qui a contribué à mieux définir le concept de service de renseignement policier. Les développements dans les technologies de l'information, notamment ceux concernant le stockage et le traitement de données, ont augmenté le volume et la qualité des renseignements sur la criminalité. Dans ce sens, CompStat, créé à New York en 1994, représentait une nouvelle étape dans la consolidation du renseignement comme instrument essentiel pour définir les activités de la police, prouvant ainsi que l'emploi des données criminelles était indispensable à l'identification des problèmes et à l'évaluation de police. Les stratégies « d'effet de levier » ont résulté de l'application du modèle d'action policière « axée sur les problèmes » liés à la violence de bandes qui s'était propagée dans les années 1990 dans les banlieues de Boston, Chicago, Los Angeles et d'autres villes importantes des États-Unis. L'analyse des données criminelles est devenue une composante centrale des stratégies « d'effet de levier » car elle a permis de concentrer les actions policières sur les bandes et leurs membres les plus violents.

(4) Hermán Goldstein, 1979, « Improving Policing: A Problem Oriented Approach », *Crime and Delinquency*, 25 (2), p. 237.

Aujourd'hui, le renseignement policier apparaît comme un modèle compréhensif intégrant les modèles précédents. Durant les années précédentes, les services de renseignement ont commencé à gagner du terrain, car des phénomènes criminels appartenant auparavant à la sphère domestique, tels que le crime organisé ou le terrorisme, se sont développés et transformés en menaces pour la sécurité nationale. Les institutions chargées de la sécurité nationale se sont rendu compte que les problèmes causés par ces groupes criminels peuvent être détectés et empêchés par les polices locales si celles-ci disposent toutefois de mécanismes de renseignement efficaces.

Aux États-Unis, deux événements ont révélé l'importance du renseignement dans le travail quotidien de la police sur deux niveaux de gouvernement : la promulgation de la loi sur la sécurité intérieure (*Homeland Security Act*) et la création du Secrétariat de sécurité intérieure des États-Unis (Secretary of Homeland Security), tous deux créés en 2002. Le nouveau secrétariat avait été conçu pour regrouper la production et l'analyse de renseignements sur des affaires de sécurité nationale et domestique après que le rapport de la Commission sur le 11 septembre a révélé que la déficience dans la transmission de renseignements entre agences de sécurité locales et fédérales avait empêché la détection d'activités terroristes à temps⁵. À la même époque d'autres événements vont mettre en évidence le développement du modèle de renseignement policier au niveau international : il s'agit de l'élaboration, en 2002, d'un plan national pour promouvoir les services de renseignement policier aux États-Unis, de l'intégration, en 2003, du renseignement dans la doctrine de la police de Nouvelle-Zélande et, en 2004, de la promulgation d'une loi imposant à toutes les polices du Royaume-Uni d'adopter le « Modèle national du renseignement » dans lequel est intégré le concept de service de renseignement policier⁶.

Le concept de service de renseignement policier

Au départ, les services de renseignement policier avaient été pensés à partir d'une stratégie opérationnelle de sécurité publique qui mettait simplement l'accent sur l'usage des informations recueillies dans la planification des opérations tactiques. Le document le plus important

contenant cette définition est la loi sur la sécurité intérieure des États-Unis (2002) qui, en plus d'insister sur l'importance cruciale du renseignement policier pour la sécurité intérieure, relie les affaires de sécurité domestique au domaine de la sécurité nationale. Cependant, ces dernières années, le concept de renseignement policier a connu une acception plus large incluant également les innovations apparues dans l'administration et l'organisation de la police. Cet élargissement du concept a été décrit pour la première fois en 2004 dans le « Modèle national du renseignement du Royaume-Uni ». Dans ce document, il est reconnu que les transformations subies dans le champ de la sécurité ont créé trois nouveaux besoins pour les services de police :

- la sécurité de la communauté sera assurée à travers la coopération avec d'autres agences et acteurs ;
- l'exercice des fonctions et les risques doivent être gérés ;
- il faut rendre compte de l'emploi des ressources⁷.

Les changements de structures et de procédures complétant l'adoption du modèle de service de renseignement policier répondent à ces trois besoins dans la mesure où ils mettent l'accent sur la centralité des interactions entre acteurs publics et privés et sur la nécessité de gérer les risques en tenant compte de la limite des moyens disponibles, c'est-à-dire, la nécessité de se centrer sur le traitement des problèmes les plus importants.

Jerry Ratcliffe reprend cette idée et définit le service de renseignement policier dans les termes suivants :

« LE SERVICE DE RENSEIGNEMENT POLICIER EST UN MODÈLE DE BUSINESS ET RELÈVE D'UNE PHILOSOPHIE DE GESTION SELON LAQUELLE L'ANALYSE DES DONNÉES ET LES RENSEIGNEMENTS SUR LE CRIME SONT FONDAMENTAUX POUR ÉTABLIR UN CADRE OBJECTIF DE PRISE DE DÉCISIONS QUI FACILITE LA RÉDUCTION, L'INTERRUPTION ET LA PRÉVENTION DU CRIME À TRAVERS UNE GESTION STRATÉGIQUE ET DES STRATÉGIES EFFICACES D'APPLICATION DE LA LOI CENTRÉES SUR DES DÉLINQUANTS PROLIFIQUES ET DANGEREUX. »

(5) 9/11 Commission, 2004, *The 9/11 Commission Report*, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, États-Unis, p. 410-418.

(6) Jerry Ratcliffe, 2008, *Intelligence-Led Policing*, Willan Publishing, Royaume-Uni, p. 4.

(7) National Criminal Intelligence Service, 2004, *The National Intelligence Model*, National Criminal Intelligence Service, Royaume-Uni, p. 7.

« Le service de renseignement policier est un modèle de business et relève d'une philosophie de gestion selon laquelle l'analyse des données et les renseignements sur le crime sont fondamentaux pour établir un cadre objectif de prise de décisions qui facilite la réduction, l'interruption et la prévention du crime à travers une gestion stratégique et des stratégies efficaces d'application de la loi centrées sur des délinquants prolifiques et dangereux. »

Cette définition constitue le fil conducteur le plus utile pour appréhender le travail collectif qui fait l'objet de cet ouvrage sur le renseignement policier.

Conclusion

Ces études montrent qu'un officier possédant de meilleures informations peut conduire son action d'une manière efficace et pertinente et qu'un meilleur usage du renseignement a un impact positif dans la réduction du crime, dans l'utilisation des ressources des forces de sécurité et des institutions policières ainsi que dans la gestion des risques rencontrés. Le fait que l'usage du renseignement policier se développe montre que de plus en plus de services de police au niveau mondial font de ce renseignement une composante centrale de leur activité et que cela permet d'agir de manière préventive. Les services de renseignement connaissent malgré tout quelques difficultés. L'une d'entre elles vient du coût élevé des moyens technologiques nécessaires au stockage et au traitement des données. Une autre résulte du manque de préparation nécessaire pour tirer profit des données issues des renseignements ou encore du manque d'outils pour évaluer l'impact de ces services dans le champ de la sécurité publique.

Durant ces vingt dernières années, il y a eu d'importantes innovations dans le travail de la police, la plus prometteuse se rencontrant dans l'importance croissante des services de renseignement. Malheureusement, au Mexique, les exemples de modèles où le renseignement policier a rencontré des succès effectifs restent encore rares et limités exclusivement à la lutte contre le crime organisé. Jusqu'à la fin des années 1990, il n'existait même pas au Mexique un centre de renseignement chargé de mettre en place les dernières technologies disponibles et disposant d'un personnel suffisant pour élaborer des outils analytiques de renseignement. Il est vrai que ces dernières années, il y a eu des progrès dans la professionnalisation des corps de police, avec la dotation d'un meilleur équipement et un accroissement des centres de renseignement des polices fédérales et nationale. Mais il subsiste des retards dans les définitions stratégiques, dans l'interaction entre les services de renseignement et les populations locales, dans le recueil de renseignements et dans la supervision des services de renseignement.

Les principaux obstacles à l'adoption d'une approche moderne du renseignement policier dans notre pays viennent d'une conception qui le limite à la sphère d'action du démantèlement des organisations criminelles et d'un manque d'évaluation publique, car il s'agit de faits relevant de la sécurité nationale. Un facteur supplémentaire vient d'une perception négative du renseignement policier par les citoyens qui l'associent à la « guerre sale » des années 1960 et 1970. Les résistances au renseignement policier au Mexique restent nombreuses, aussi bien au sein du gouvernement que de la société civile ■

Synthèse des travaux sur le concept de renseignement policier

Cet ouvrage propose une compilation de textes illustrant les modèles d'action policière qui privilégient l'usage du renseignement. Écrits par des experts reconnus dans leur domaine, ils abordent les innovations stratégiques apparues ces dernières années dans les débats académiques sur les meilleures méthodes de lutte contre l'insécurité et le crime, telles que l'action policière axée sur les problèmes, le modèle de CompStat, la police de proximité et les stratégies policières dissuasives « d'effet de levier ».

L'objectif de la compilation est d'enrichir et de clarifier le débat sur la meilleure manière d'intégrer le renseignement policier à la sécurité publique. Les textes constituent également différents points de départ à la prise de décision, pour que les responsables puissent adopter leurs propres modèles de renseignement au sein de leurs services respectifs. Ils tentent de répondre aux questions suivantes. Qu'est-ce que le renseignement policier ? En quoi est-il utile ? Quels types de problèmes peut-il résoudre ? À quel moment de l'action policière doit-il intervenir ? Qui doit recueillir et exploiter les renseignements ? À cette fin, les textes sélectionnés offrent non seulement des explications théoriques et

conceptuelles, mais constituent également un appui empirique solide. Il s'agit de textes académiques rigoureux mais accessibles, par conséquent utiles aussi bien aux experts et aux professionnels de la sécurité qu'au grand public intéressé par le sujet.

L'organisation du volume suit un ordre logique. Il s'ouvre avec un chapitre de contextualisation théorique et analyse ensuite les différents modèles pour conclure sur une évaluation de l'état actuel du renseignement policier dans notre pays.

Le premier texte de cette compilation est l'œuvre de Jerry Ratcliffe, ex-officier de police et professeur de l'Université de Temple, Philadelphie, expert en stratégies de contrôle criminel. Sa collaboration se compose d'un article tiré de son ouvrage, *Intelligence-Led Policing*. Intitulé « Définir le service de renseignement policier », cet article clarifie le concept et le compare à d'autres modèles, tels que la police de proximité ou l'action policière axée sur les problèmes. Cette clarification est intéressante car, dans les cercles académiques et spécialisés, nous avons essayé d'intégrer le modèle du renseignement policier dans d'autres modèles d'action alors que, selon l'avis de l'auteur, le service de renseignement constitue un modèle spécifique et innovant qui associe l'analyse des données et les renseignements criminels aux réponses apportées sur le terrain en matière de sécurité.

Après le texte introductif de Ratcliffe, divers travaux expliquent les modèles qui ont mené au concept moderne de service de renseignement policier : l'action policière axée sur les problèmes, CompStat, police de proximité et « effet de levier ». Tous ces modèles ont en commun le fait que parmi toutes leurs composantes se trouvent le recueil, le traitement et l'utilisation des données pour identifier les problèmes et établir des plans d'action appropriés.

John Eck, expert en stratégies de prévention du crime et professeur de l'Université de Cincinnati, affirme que l'action policière « axée sur les problèmes » redéfinit fondamentalement les activités de la police en démontrant que l'analyse sur laquelle doit se fonder l'évaluation doit porter sur le problème lui-même (en l'occurrence, une conduite délictueuse) et non sur l'application de la loi. Dans le deuxième texte, intitulé « Science, valeurs et action policière axée sur les problèmes », Eck explore l'évolution de ce concept et explique la raison pour laquelle son apparition a transformé la façon de définir les priorités de la police ainsi que la manière dont elles se perçoivent elles-

mêmes. En adoptant ce modèle, argumente Eck, la police est passée du rôle d'agent réactif appliquant la loi à celui d'agent préventif prenant en compte les circonstances à l'origine dudit problème. Eck aborde la centralité du modèle policier axé sur les problèmes en argumentant qu'à un moment donné toutes les stratégies de réduction du crime empruntent certaines de ses composantes, les autres modèles étant des compléments plutôt que des alternatives.

« CompStat », développé par le Département de Police de New York pendant l'administration de Rudolph Giuliani (1994-2011), possède deux composantes basiques. La première est la géolocalisation de l'activité criminelle à travers l'informatisation des statistiques criminelles. La seconde repose sur le suivi continu des activités policières et sur l'impact de ce suivi sur la criminalité à travers le recours à des réunions stratégiques hebdomadaires. Eli B. Silverman, professeur émérite du John Jay College de l'Université de la Ville de New York, élucide dans son chapitre « L'innovation de CompStat », la raison pour laquelle CompStat a été, pour un grand nombre de spécialistes, l'innovation la plus importante en matière policière de ces deux dernières décennies. Silverman conclut qu'au-delà de sa grande efficacité (dans les trois premières années d'application, la criminalité à New York s'est réduite de 60%), un autre de ses points forts est que le système renforce les mécanismes de responsabilité au sein des services de police et augmente de manière substantielle la qualité de leur action. Un troisième facteur qui fait de CompStat le modèle préféré pour détecter et traiter les problèmes des citoyens est son adaptabilité, étant donné qu'il peut s'adapter à d'autres domaines de l'administration publique, tels que les services de santé, scolaires et de transport.

L'expression « police de proximité » (ou la participation citoyenne à la sécurité) est présente dans tous les discours (présentations et rapports des fonctionnaires publics du secteur de la sécurité). Mais, au-delà du discours, quelles sont les implications concrètes ? Cela veut-il dire que les citoyens vont remplacer le travail des agents ou que les policiers vont tout simplement se joindre à la population ? Dans *La promesse de la police de proximité*, le professeur et chercheur de l'Université de Northwestern, Chicago, Wesley G. Skogan, nous explique que la police de proximité va au-delà de la simple adoption de programmes temporels où la population est appelée à participer à des tâches de sécurité publique. Selon Skogan, la police de proximité implique une transformation dans la manière même dont sont gérés les services de police, et cela pour trois raisons. Premièrement, cette démarche suppose

une implication permanente des citoyens pour recueillir des informations et détecter des problèmes. Deuxièmement, l'activité de la police est réorientée vers des activités préventives plutôt que réactives. Troisièmement, la prise de décisions est décentralisée, se situant au niveau de l'interaction entre la population et l'agent de police local.

Dans un contexte de programmes de lutte contre le crime, le terme « effet de levier » est devenu populaire parmi les experts et opérationnels du secteur de la sécurité aux États-Unis au milieu des années 1990, suite au succès de l'opération de Cessez-le-feu mise en place à Boston pour combattre les crimes violents entre les bandes. Dans ce sens, « effet de levier » fait référence à une stratégie dans laquelle l'autorité à travers une communication directe avec le délinquant potentiel dissuade celui-ci de passer à l'action. Cependant, les résultats des stratégies de lutte contre le crime dont les composantes principales étaient la dissuasion et la communication directe avec les délinquants sont mitigés. Dans le cinquième chapitre de ce recueil, « Vieux vin dans des bouteilles nouvelles : l'action policière et les leçons des effets de levier », David M. Kennedy se penche sur les leçons principales tirées à ce jour des stratégies « d'effet de levier ». Kennedy, expert en théories de dissuasion contre le crime du John Jay College de l'Université de la ville de New York, nous montre les limites et la portée de ce modèle, les défis qui peuvent se présenter lors de sa mise en place et la raison pour laquelle, à son avis, « l'effet de levier » est une combinaison des meilleurs éléments des modèles de police de proximité et d'action policière axée sur les problèmes.

Le volume se conclut avec le texte « Approche du renseignement policier (la police fédérale de Mexico, 2006-2012) » de Marcos Pablo Moloeznik (Université de Guadalajara) et Manuel I. Balcázar (Université ibéro-américaine). Les auteurs situent certains concepts relatifs au renseignement policier expliqués dans les sections précédentes dans notre contexte national, en exposant comment la police fédérale recueille et utilise les renseignements. En utilisant le cycle des renseignements comme cadre conceptuel, Moloeznik et Balcázar soutiennent que, malgré le fait que la police fédérale utilise des données issues du service de renseignement de façon adéquate, celles-ci se limitent à des affaires « tactiques-opérationnelles » telles que le démantèlement de bandes criminelles à travers l'arrestation des leaders, la police fédérale n'ayant pas utilisé le renseignement pour influencer sur les facteurs structurels à l'origine des phénomènes délictueux.

Dans ce sens, il est d'une importance majeure d'intégrer les innovations en matière de renseignement à la pratique de la police fédérale, car les nouveaux modèles ont pour but, au-delà de l'application de la loi, de traiter les causes du problème et d'empêcher que les délits ne se produisent. Dans ce processus, la police fédérale ferait office d'exemple et d'agent promoteur auprès des structures étatiques et locales. Les auteurs se rejoignent sur le fait que, si cette transformation stratégique a lieu, l'action de la police ne serait plus réactive et conjoncturelle mais, en élargissant la compréhension des causes des phénomènes délictueux, en capacité de prévoir l'apparition de nouvelles menaces pour agir en conséquence.

Bibliographie

Commission, 2004, *The 9/11 Commission Report*, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, États-Unis, p. 416-418.

HERMAN (G.), 1979, «Improving Policing: A Problem Oriented Approach», *Crime and Delinquency*, 25 (2), p. 237.

International Centre for Prison Studies, 2011, *Entire World-Prison Population Rates per 100,000 of the National Population*, consulté le 25 septembre 2013, disponible sur <http://goo.gl/7xG9w>

National Criminal Intelligence Service, 2004, *The National Intelligence Model*, National Criminal Intelligence Service, Royaume-Uni, p. 7.

RATCLIFFE (J.), 2008, *Intelligence-Led Policing*, Willan Publishing, Royaume-Uni, p. 4.

ZEPEDA (G.), 2013, *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano*, México Evalúa, Mexico DF, p. 33.

Créer une police nouvelle pour un « État libre » : aux origines de la Garda Síochána (1922-1925)

Éric MEYNARD

Il s'agit dans la présente contribution de mettre en avant que si la force publique d'un État nouvellement indépendant incarne radicalement le nouvel ordre politique, il n'en demeure pas moins que des pesanteurs peuvent favoriser des continuités, d'autant que le pouvoir politique nouveau n'a souvent que très peu de temps pour établir sa police. Par ailleurs, la mise en place d'une force publique, dont la vocation est de permettre à l'État de revendiquer avec succès le monopole de la coercition légitime, prend un relief particulier lorsque précisément la légitimité de l'État est questionnée. Ce fut le cas de l'État libre d'Irlande, dont la

Éric MEYNARD

Haut fonctionnaire et criminologue, est spécialiste des forces de sécurité. Il est l'auteur de *Criminalité, police et sécurité publique en République d'Irlande*, Éditions L'Harmattan, Paris, 2014.

contestation de la légitimité, fondée sur le traité de Londres signé le 6 décembre 1921, dégénéra en guerre civile, en opposant deux polarités du point de vue de la culture politique. L'une, rassemblant les « anti-Treatyites », procède du romantisme révolutionnaire et d'un nationalisme ethnique, sur une base fortement localiste, dans le droit fil de la tradition des « Public Bands ». L'autre, à l'inverse, réunit les « Free Staters », dont les leaders embrassent une légitimité « légale-rationnelle », et qui ambitionnent d'ériger un appareil administratif moderne, au service d'un régime démocratique et libéral. Cette opposition s'exprimera avec acuité à travers la recherche d'un ordre public démocratique. Enfin, à la radicalité de la rupture dans l'ordre politique répondent des traits policiers conservés, qu'il s'agisse de pesanteurs objectives ou d'héritages assumés. De ce point de vue, le paradigme des « post-colonial studies », en fort développement depuis une dizaine d'années, apporte un éclairage des plus heuristiques.

L'État Libre d'Irlande, fort de sa souveraineté interne, doit établir une force publique, sans modèle d'inspiration et dans un délai très court

Une fois le statut de Dominion obtenu par le traité de Londres du 6 décembre

1921 et ratifié par le Dail le 7 janvier 1922, le gouvernement provisoire de l'État Libre se consacra à mettre en place des institutions, dont la moindre, n'était pas celle ayant vocation à revendiquer avec succès le monopole de la coercition légitime. Tâche d'autant plus ardue et périlleuse qu'elle devait être l'œuvre d'un État peu assuré de sa légitimité et dans des circonstances politiques pour les moins incertaines. Il n'en demeurait pas moins que les institutions de l'État Libre devaient être effectives au 5 décembre 1922, selon les termes du traité anglo-irlandais.

Dès le mois d'août 1921, soit trois semaines après la trêve conclue avec les Britanniques qui marque le fin de la guerre d'indépendance, Michael Collins et Sir Howen Greenwood, *Chief Secretary* pour l'Irlande, s'étaient entretenus de l'avenir de la police. À en croire Conor Brady¹, ce serait à ce moment que furent décidés le démantèlement de la Royal Irish Constabulary (RIC), mais également le maintien de la Dublin Metropolitan Police (DMP²).

Ce fut en effet dès le mois de septembre 1921 que Michael Collins s'était attaché à nouer des contacts avec des agents de la RIC et de la DMP. Parmi ceux-ci David Neligan et Eamon Broy comptèrent beaucoup, véritables agents de renseignement, ils officiaient au sein de la fameuse « G Division³ », police politique en lutte contre le « terrorisme » des républicains.

En janvier 1922, Eamon Duggan succède à Austin Stack⁴ comme

(1) Brady (C.), 2000, *The Guardians of the Peace*, Dublin, Gill and Macmillan, p. 37-38.

(2) La DMP tient une place particulière au sein de l'appareil policier britannique en Irlande. En effet, elle est créée par une loi du 4 juillet 1836 qui s'inspire très largement de celle qui a donné naissance à la police métropolitaine de Londres en 1829. La police de Dublin devient distincte de la RIC, placée sous l'autorité opérationnelle et administrative de deux juges de paix nommés par le Lord Lieutenant.

(3) « G Division » pour « Government Division ».



ministre de l'Intérieur. Il lui incombait par conséquent la responsabilité de restaurer l'ordre public, à travers la mise en place de la police, mais aussi d'un nouveau système juridictionnel. C'est en février 1922, que Collins sélectionne dans l'urgence certains de ses amis, membres de l'IRA, pour mettre sur pied un comité *ad hoc*, chargé de mettre en place la police de l'État Libre. La présidence du comité revient à Michael Staines, député et chef de la Irish Republican Police (IRP⁵), qui devient naturellement premier préfet de Police.

La séance inaugurale du comité se tint à l'hôtel Grensham de Dublin le 9 février 1922. En trois semaines, il allait jeter les fondations de l'institution policière. Le comité devait aller d'autant plus vite que le 20 février avait été fixé comme date butoir du démantèlement de la RIC, au sein de laquelle tout recrutement avait cessé à partir du 11 juillet 1921. Mais les obstacles rencontrés étaient tels que l'opération dut être étalée jusqu'à la fin du mois d'août. Une difficulté, qui emportera des conséquences importantes, n'était pas tant le reclassement d'anciens

policiers de la RIC pour lesquels l'engagement républicain était avéré que l'intégration des éléments de la Irish Republican Police, véritable bras séculier des juridictions républicaines, les «Dail Courts». Michael Collins ressentait une certaine défiance à l'égard de cette contre-police constituée des activistes de l'IRA, au point qu'il n'hésitera pas à demander aux autorités britanniques de suspendre la démobilisation de la RIC le 15 mars 1922.

En matière de recrutement, ce sont les services de renseignement de l'IRA qui opéraient localement avant d'envoyer des recrues présélectionnées à Dublin. Le 20 février 1922, J.J. Mc Innimey devint le premier gardien de la paix qui se dénommait alors « Civic Guard ».

Cependant, la construction de l'édifice policier, notamment à travers le recrutement, se déroulait sur fond de guerre civile larvée. La jeune police n'échappe pas au conflit politique opposant les anti-traité et les pro-traité, même si ces derniers sont nettement majoritaires au sein de la police en devenir.

(4) Austin Sack fut le commandant de la brigade du Kerry des Volontaires irlandais au moment de l'insurrection de 1916. Arrêté et condamné à mort, sa peine fut commuée en prison à vie. Ministre de l'Intérieur du gouvernement du Dail, il mit en place les Dail Courts. Il était un ardent opposant au traité de Londres.

(5) La Irish Republican Police était la contre-police émanant de l'IRA et qui entendait se substituer aux institutions policières britanniques. De la même manière, des contre-juridictions, les Dail Courts, apparaissent dès 1920 pour délégitimer les tribunaux officiels. Voir Mary Kotonouris, 1994, *Retreat from revolution : The Dail Courts, 1920-1924*, Dublin, Irish Academic Press.

Austin Stack et Cathal Brugha⁶, opposants les plus résolus au traité de Londres ne manquaient pas de faire savoir que la moindre tentative de créer une police à la place de la police républicaine constituerait une atteinte intolérable à la souveraineté du Dail élu par les élections de 1919. Mais peu à peu, l'idée de la création *ex-nihilo* d'une police l'emporte ; du reste, Eamon Duggan confirme bien devant le Dail le 28 février 1922, en réponse à Austin Stack, que « les volontaires de la police républicaine avaient rejoint leurs unités et que l'armée assurait de manière temporaire les missions de police⁷ ».

Par la suite, des lettres envoyées par le « Dail Police Department » informaient les policiers de la IRP qu'ils étaient relevés de leurs fonctions ; ils devaient en outre remplir un formulaire de candidature à retourner à Oriel House⁸.

La démobilisation précipitée de la RIC pousse le gouvernement provisoire à entamer les opérations de recrutement de la nouvelle force publique dès la fin du mois de février. Le 7 mars, le *Irish Independent* confirme la création d'une police nouvelle, l'alternative proposée par Austin Stack est définitivement écartée.

Au-delà des circonstances politiques qui président au recrutement de ces « Civic Guards », les difficultés rencontrées par les jeunes policiers sont aussi d'ordre matériel. Les installations laissées vacantes par les membres de la RIC étaient détruites par les « anti-Treatyites » qui souhaitaient ainsi empêcher la substitution du nouvel ordre policier à l'ancien. Les policiers de la RIC étaient par ailleurs retardés pour rejoindre leurs centres de démobilisation, attendu qu'ils constituaient des cibles idéales pour certains combattants républicains de la « 11^e heure⁹ ».

La montée en puissance de la jeune police n'en demeure pas moins vigoureuse : pendant le premier semestre de 1922, 4 300 policiers sont recrutés et répartis dans 21 circonscriptions. Pour armer ces policiers, Michael Collins doit procéder dans l'urgence à la réquisition de 30 véhicules de la RIC, de 100 fusils Lee-Enfield et 70 revolvers Webley¹⁰. Dès septembre 1922, l'*assistant commissioner* Patrick Brennan, en charge du recrutement,

prend des mesures de nature pour garantir l'anonymat des candidatures, notamment dans les régions où les Irréguliers sont fortement présents¹¹. En effet, les obstacles qui allaient mettre à l'épreuve les premières recrues n'étaient pas rares à en croire Eoin O'Duffy, successeur de Michael Staines nommé le 9 septembre 1922 : « *They were arrested, kidnapped, held in custody and threatened : attempts were made to extort pledges of neutrality from them [...] They were held up, turned back, arrested and threatened with the most severe penalties. The object was to strangle the infant Garda at its birth* ».

Devant un recrutement aussi important de jeunes, sans expérience policière de surcroît, la question de l'encadrement et de l'instruction se posait avec d'autant plus d'acuité. L'encadrement de la nouvelle police nécessitait la nomination d'officiers afin de « pyramider » l'institution, postes qui étaient par la force des choses accessibles aux seuls officiers de la RIC¹². Les premiers policiers recrutés devront d'autant mieux être encadrés que leur recrutement se faisait sur la base de leur engagement politique. De février à mai 1922, sur les 1 500 policiers en formation ou affectés, 86 % viennent des rangs de l'IRA, seuls 5 % étaient issus de la Irish Republican Police. 3,6 % avaient servi dans la RIC, mais étaient clandestinement des membres de l'IRA. Dix ans plus tard, en 1932, les membres de l'IRA ne comptèrent plus que pour 55 % des effectifs¹³.

Ces policiers étaient très représentatifs (à l'exclusion des femmes) de la société irlandaise de l'époque, même si à la surreprésentation des membres de l'IRA fait écho celle des régions de l'ouest, traditionnellement les plus actifs de la cause nationaliste. Les comtés de Clare, de

CES POLICIERS ÉTAIENT TRÈS REPRÉSENTATIFS (À L'EXCLUSION DES FEMMES) DE LA SOCIÉTÉ IRLANDAISE DE L'ÉPOQUE, MÊME SI À LA SURREPRÉSENTATION DES MEMBRES DE L'IRA FAIT ÉCHO CELLE DES RÉGIONS DE L'OUEST, TRADITIONNELLEMENT LES PLUS ACTIFS DE LA CAUSE NATIONALISTE.

(6) Cathal Brugha fut un militant très actif de la Gaelic League et de la Gaelic Athletic League avant de rejoindre en 1913 les Volontaires irlandais. Il devient ministre de la Défense du premier gouvernement du Dail et s'oppose au traité de Londres et sera tué au début de la guerre civile.

(7) Allen (G.), 1999, *The Garda Síochána: Policing Independent Ireland, 1922-82*, Dublin, Gill and MacMillan, p. 10 et 11, c'est nous qui traduisons.

(8) Oriel House, qui se situe sur la place Merrion à Dublin, est le siège du service des opérations spéciales créé par Collins pendant la guerre d'indépendance, il deviendra la Criminal Investigation Division puis la Special Branch en 1926.

(9) O'Sullivan (D. J.), 1997, *The disbandement of the RIC*, *Síochán*, décembre, p. 85

(10) Archives nationales, ministère de la justice, 4/140.

(11) Archives nationales, H99/30, 4 septembre 1922.

(12) Les officiers avaient été sélectionnés par un comité spécial, placé sous la tutelle du ministère de la Défense, distinct de celui dédié à la création de la police.

(13) *Idem*, p. 38.

Galway, de Limerick, de Leitrim, de Mayo, de Tipperary et de Longford représentent 53 % des effectifs, à raison de leur origine, alors que ces sept comtés représentent à peine 1 % de la population irlandaise de 1926¹⁴. 55 % des policiers étaient des fermiers et des travailleurs agricoles avant d'intégrer les rangs de la Garda Síochána.

Revendiquer avec succès le monopole de la coercition légitime : la mutinerie de Kildare

En prévision de la Foire de printemps de 1922, les policiers en formation durent évacuer le site de Ballsbridge à Dublin, où ils avaient été rassemblés, avant la fin du mois d'avril. C'est le 25 de ce mois que les quelque 1 500 recrues évacuèrent les lieux à destination de Kildare.

Sur place, ils devaient emménager dans une caserne désaffectée. Mais l'arrivée des « Civic Guards » n'allait guère se présenter sous les meilleurs auspices. Reçus fraîchement par les hommes de la Free State Army, et en butte à l'hostilité à peine voilée de soldats britanniques sur le départ, les policiers prirent leurs quartiers dans une des ailes les plus délabrées du bâtiment.

Les conditions matérielles déplorables étaient de nature à causer beaucoup d'aigreur. En effet, la partie du bâtiment en question n'était rien d'autre que les écuries de l'ancienne garnison britannique. Le bâtiment, mal chauffé, était empli des fraîcheurs du mois d'avril, et l'irritation des occupants allait vite se transformer en exaspération lorsqu'ils se rendirent compte qu'ils étaient surveillés par des sentinelles armées. Conor Brady rapporte le témoignage plein d'amertume d'un policier : « *Le camp était divisé en huit lignes de huttes, parallèles les unes aux autres, avec une compagnie de cent hommes par ligne. [...] Nous n'avions pas de cuisine, seulement une cafétéria, où l'on cuisinait du mieux que l'on pouvait [...] le dîner se resumait au bœuf bouilli, les tasses étaient rares, on utilisait de vieilles boîtes de corned beef*¹⁵ ». Ces circonstances allaient favoriser une indiscipline généralisée, de nombreux témoignages font état d'incidents liés à l'usage anarchique d'armes à feu¹⁶.

Cette indiscipline était aussi liée aux problèmes d'alcoolisme qui gagnaient une fraction des policiers, comme en témoigne Gregory Allen : « *Under the ad hoc command of confused officers, and without motivation, it was not surprising that some of the young men slipped into bad habits, and the local shopkeepers began to count the cost*¹⁷ ».

Un comité de policiers s'était organisé autour de Daly, meneur hostile au traité de Londres. La nomination, le 6 avril 1922 comme adjoint au préfet de Police, de Patrick Walsh, issu des rangs de la RIC, alluma le feu de la contestation. Mais le déclencheur de la mutinerie sera la nomination le 11 mai 1922 de cinq anciens policiers de la RIC, et notamment celle de John Kearney qui avait joué un rôle clé dans l'arrestation de Roger Casement, mais également dans celui de son évasion¹⁸. Le comité d'insurgés fit main basse sur une partie du stock d'armes de la caserne. Il provoqua également l'élection par les huit compagnies que comptait le camp d'un nouvel état-major, en lieu et place du préfet de Police et de ses subordonnés.

Dès le 22 mai, le gouvernement fit des ouvertures aux mutins, Patrick Brennan et Sean Liddy étaient invités à rencontrer Michael Staines et Eamon Duggan. La situation devenait d'autant plus critique qu'il fallait tenir compte de l'occupation par les « Irréguliers » des « Four Courts¹⁹ » à Dublin, aggravant le risque d'une guerre civile.

Dans la dernière semaine de mai, Michael Collins lui-même se rendra, selon Conor Brady²⁰, à quatre reprises à Kildare. Devant l'imminence d'une guerre civile, Collins était persuadé qu'il fallait transiger avec les mutins. Les traitements suspendus depuis le début de la crise étaient versés dès le 21 juin. Collins s'engage par ailleurs à nommer les officiers contestés sur des postes de conseillers ou d'instructeurs au sein de l'armée.

Les élections législatives de 24 juin 1922 renforcent au sein du Dail les partisans du traité de Londres, et partant ceux du gouvernement. Kevin O'Higgins, nommé ministre de la Justice, se rendit au camp de Kildare, fit savoir que le gouvernement « oublierait » la mutinerie, qu'un nouveau préfet de Police serait nommé et qu'une enquête serait diligentée pour connaître les causes de ces événements.

(14) Brady (C.), 2000, *The Guardians of the Peace*, Dublin, Gill and MacMillan, p.40.

(15) Brady, p. 53, traduit par nous.

(16) J.N Shaw (sergeant), 1976, «In the begining», *Garda Review*, janvier, p. 19 à 23; James Donohoe, 1948, «Depot days at Kildare», *Garda Review*, juillet, p. 615 à 619.

(17) Allen (G.), 1992, *Pioneers on the beat*, Siochan, mars, p. 99.

(18) B. Mac Carthy, 2012, *The Civic Guards Mutiny*, Cork, Mercier Press, p. 32.

(19) C'est-à-dire le palais de justice de Dublin.

(20) Brady, *idem*, p. 39-40.

Dans ses conclusions, transmises au gouvernement provisoire dès le 7 août, le rapport co-rédigé par deux hauts fonctionnaires, O'Shiel et Mac Auliffe, insiste sur le rôle important joué par des éléments travaillant pour le compte des Irréguliers, en désignant « *a small faction of Irregulars civic guards as the principal lever in their attempt to organise "the smashing" of the civic guard completely, or, at least, rendering it helpless*²¹ ». Dans ces conditions, il paraissait crucial aux yeux des auteurs du rapport de désarmer les policiers.

En effet, la conséquence la plus importante de la mutinerie fut de faire des civic guards des policiers non armés, alors que le comité pour l'organisation de la police s'était prononcé en faveur de leur armement.

Par conséquent, la volonté de ne pas armer la police tient de l'illusion rétrospective, et ce d'autant que le commissioner O'Duffy se fera l'avocat de l'armement des policiers suite aux raids organisés par l'IRA contre les postes de police à la mi-novembre 1926. Cette recommandation, longtemps restée secrète, a pourtant été faite par le chef de la police : « *I have come to the conclusion, after full consideration and consultation with the senior officers that the time has now arrived when I, with a full sense of my responsibility in the matter, should request authority to arm the force [...]*²² ».

Par ailleurs, la décision de désarmer la police suite à la mutinerie de Kildare présentait l'avantage d'envisager avec sérénité l'intégration de la Dublin Metropolitan Police, comme le rappelle Gregory Allen : « *The disarming of the Garda Síochána in 1922 enabled the government of the Irish Free State to proceed with the plan to amalgamate the two police forces long sought by the Irish Office in Whitehall, where the DMP as an unarmed force was perceived as an obstacle to the desired end*²³ ».

Ce statut de police non armée était d'autant plus ancré qu'il avait survécu à plusieurs projets visant les agents de la DMP à être dotés d'une arme, comme le précise Gregory Allen : « *An attempt to arm the Dublin Police was made in the aftermath of the 1916 Rising. Rifles were distributed to all stations in the metropolitan area, and the constables paraded on Dollymount strand for training in the use of fire arms. The move coincided with agitation for more pay, and the Ancient Order of Hibernians stepped in to organise the campaign for the men. Amid rumours of an impending police strike, the rifles were withdrawn*²⁴ ».

Par la suite, la question du port d'arme pour les policiers de la DMP avait déjà été évoquée au moment de la négociation de traité de Londres. En effet, Sir Mark Beresford Sturgis, haut fonctionnaire anglais en poste en Irlande, devant l'insécurité qui gagnait Dublin, avait fait la proposition d'armer les agents de la DMP. Mais d'autres y voyaient un coup funeste porté à leur statut particulier, d'autant que les conditions conclues au moment de la trêve n'envisageaient pas une telle possibilité²⁵.

La question de l'armement des policiers sera définitivement tranchée par une décision de l'Executive Council en date du 24 janvier 1927²⁶. Suite à la mutinerie de Kildare, nombreux sont donc les périls qui guettaient la jeune police de l'État libre, d'autant que la guerre civile semblait désormais inévitable. Le bombardement des Four Courts commence le 28 juin 1922 à 4 heures du matin. La question de la posture des policiers dans le conflit allait se poser avec d'autant plus d'acuité que les premières affectations à l'issue de leur formation interviennent dès le milieu du mois de juin.

À la recherche de l'ordre public démocratique

Dès 1922, on peut considérer que l'établissement d'un ordre politique démocratique n'a rien d'évident compte tenu des turbulences que connaît le pays depuis 1913. Le tableau dressé par G.Allen est éclairant à cet égard : « *The foundations of civil government were crumbling. Decrees of the courts were not being executed. Debts could not be collected, credit was no longer available; commercial life was at a standstill. With employment rising, O'Higgins feared a social crisis in the winter that would "shatter all hope of founding a democratically governed Irish Free State"*²⁷ », mais également en raison de l'établissement d'une communauté et d'un régime politiques à partir du principe démocratique non expérimenté jusque lors. Comme le rappelle Tom Garvin dans son ouvrage consacré à la naissance de la démocratie irlandaise, « *la possibilité qu'offrait un État libre et démocratique constituait un traumatisme pour beaucoup de républicains qui étaient persuadés, sous l'effet de la propagande de De Valera et Gallagher, que le suffrage démocratique était corrompu, en raison du comportement soit lâche soit vénal des électeurs. À ce stade d'une culture pré-*

(21) Mac Carthy, p. 57.

(22) Ibid. p. 25.

(23) Ibid. p. 5.

(24) « Allen, Arms, the DMP and 1916 », 1977, Garda Review, septembre.

(25) Archives de l'université de Dublin (UCD), P7/A/33.

(26) State paper office, Taoiseach S5260.

(27) UCD, P7B/70, 2, 1^{er} septembre 1922.

politique, l'ensemble du processus électif, libéral et démocratique, était une véritable révélation²⁸ ».

Malgré la guerre civile, les recrutements reprennent dans le courant de l'été, les Civic Guards commencent à gagner une certaine notoriété publique, notamment lors des obsèques de Michael Collins, en août 1922, où ils apparaissent en tenues d'apparat. Pourtant, tout restait à faire afin qu'ils puissent constituer les vecteurs et les garants d'une souveraineté étatique, à travers l'érection d'un ordre public démocratique.

Mais c'est précisément le défaut d'un consensus autour de la légitimité de l'État Libre qui mettait à mal cette entreprise. En effet, la notion d'ordre public renvoie à un certain ordonnancement politique et constitutionnel, qu'une fraction de la population rejetait. Tom Garvin met en exergue cette difficulté : « *la période 1913-1923 a eu pour effet de favoriser un état d'anomie, et puisque les leaders du mouvement indépendantiste eux-mêmes se divisaient sur la question de la légitimité, la population se croyait en droit de ne plus observer les normes issues des différentes institutions qui incarnaient l'autorité gouvernementale²⁹ ».*

La situation était telle que le mandat policier ne pouvait être rempli sur tout le territoire, à telle enseigne que le préfet Eoin O'Duffy fit savoir au ministre de l'Intérieur que les affectations des policiers ne pouvaient être possibles sans la présence à proximité d'unités de l'armée. Dans la logique de conquête territoriale de la souveraineté étatique, afin de dégager des espaces sécurisés propices à la mise en place de l'ordre légal, la bataille fut rude : jusqu'au 31 mars 1923, 66 postes de police avaient fait l'objet d'attaques et 90 actions contre les policiers en patrouilles avaient été répertoriées. Malgré les difficultés, à la fin de l'année 1922, 2 000 policiers seront affectés sur 180 implantations.

Si elle connaît des à-coups, la diffusion de la présence policière sur l'ensemble du territoire après une année d'existence n'est pas étrangère à la baisse de la criminalité, même s'il est probable que cette inflexion soit aussi corrélée à une moindre intensité des actions d'une guerre civile qui s'approchait de son terme. Les vols à main armée, au sein desquels il est difficile de distinguer la motivation purement criminelle de la justification politique, diminueront dans des proportions considérables, passant de 996 faits à 137 entre 1923 et

1926³⁰. Il apparaît donc que la fin de la guerre civile dès avril 1923 marque l'acceptation très majoritaire du nouvel ordre policier. Mais avant cette date, le soulagement, voire le franc enthousiasme, des populations fatiguées par la violence politique presque ininterrompue depuis le soulèvement de Pâques 1916, vis-à-vis de ces agents de l'ordre, allait compter pour beaucoup dans la légitimation de la force publique.

Michael Collins, à rebours de ce que recommandait le rapport sur la mutinerie de Kildare, souhaitait affecter un contingent de policiers à des fonctions militaires. Finalement, il dut se contenter d'une centaine de volontaires pour constituer une colonne volante. Ces policiers, qui intégraient une unité spéciale, la « Civic Guard Active Service Unit », furent affectés dès la mi-juillet 1923 dans les gares de Newbridge et de Manasterevin ainsi que dans les villes de Kildare, Cloney, Potarlinton et Athy. Les circonstances se prêtaient parfois difficilement à ce que la jeune force publique pût assurer l'application de la loi sur tout le territoire. Les policiers avaient donc pour instruction du Préfet O'Duffy de n'appréhender l'auteur de crimes et délits ou d'un trouble à l'ordre public que dans des circonstances telles qu'elles ne mettaient pas leur vie en jeu. Il n'en demeure pas moins que l'objectif de 800 postes de police fixé pour l'été 1923 est atteint³¹. La police devient maîtresse de l'ordre public sans l'appui de l'armée.

Vers une incontournable centralisation qui donne lieu à débats

La conquête de la souveraineté étatique, qu'il fallait mener d'autant plus vite que les circonstances politiques étaient difficiles, amena assez logiquement à opter pour une police unique et centralisée, centralisation qui n'aura rien à envier à celle de la RIC.

Plusieurs raisons ont présidé à ce choix. La première tient de l'évidence. En effet, de par sa taille, géographique et démographique, l'État libre eut été bien mal inspiré de confier la mission de sécurité publique à une pluralité de forces. Surtout, il était impératif pour un État dont la légitimité était fragile de s'assurer le contrôle d'une force unique sous la tutelle du ministère de l'Intérieur

(28) *Idem*, p. 143.

(29) *The birth of Irish democracy*, Dublin 1996, p. 119. Traduit par nous.

(30) Conor Brady, p. 114.

(31) *Freeman's Journal*, 1^{er} août 1923.

puis de la Justice. Une pluralité de forces de police et/ou un système décentralisé, aurait vraisemblablement provoqué leur instrumentalisation par les opposants et les partisans du traité de Londres, et mis à mal l'unité de l'État. La mutinerie de Kildare d'avril 1922 avait fait craindre cet éclatement de la police naissante entre Treatiyites et anti-Treatiyites, à la suite de laquelle le haut fonctionnaire O'Shiel avait d'ailleurs recommandé une forte centralisation de son commandement³².

La centralisation étatique n'allait pourtant pas de soi, et des voix s'élevèrent contre le projet de fusion de la Dublin Metropolitan Police au sein de la police nationale. Bryan Cooper, maire de Dublin, proposait la création d'un « Advisory Watch Committee », véritable émanation des autorités locales, fonctionnant comme un organe consultatif auprès du commissioner. Devant la crainte que l'exemple dublinois ne tente d'autres villes, Kevin O'Higgins rejette en bloc l'initiative du maire de Dublin.

Bryan Cooper, maire de Dublin, ne pouvait que s'inscrire en faux contre cette position. Son argumentation « localiste » consistait à dire que, dès lors que les Dublinois finançaient leur police par le truchement d'impôts locaux, il était légitime que la population exigeât un droit de regard sur son activité. Lors des débats parlementaires, la position du gouvernement, par la voix de O'Higgins, s'exprime sans ambages : « *Treize personnalités de la société civile élues au petit bonheur la chance par une demi-douzaine d'autorités locales. C'est séduisant. C'est tout à fait le genre de projet qui suscite l'enthousiasme, qui contente tous les pouvoirs publics, qui respecte toutes les opinions. Mais je le désapprouve. J'ai le sentiment que s'il (Bryan Cooper) était ministre de la Justice, il le désapprouverait tout autant, et peut-être davantage encore. Et très certainement après six ou douze mois d'expérimentation*³³ ».

Selon Conor Brady, au moment des négociations qui aboutirent au traité de Londres, des dissensions se faisaient jour entre républicains et travaillistes sur cette question³⁴.

Police et syndrome post-colonial

Dans le débat qui oppose toujours historiens et politologues au sujet de la nature de la domination britannique, nous faisons crédit aux thèses colonialistes, et notamment celles développées par C. Caroll et P. King s'agissant de l'Irlande³⁵. Dans cette hypothèse, les approches comparatives montrent que la RIC était bien une police coloniale, telle qu'on pouvait en trouver au sein de l'Empire britannique³⁶. Du reste, nombreux seront les membres de la RIC après son démantèlement qui choisiront d'aller servir dans des territoires politiquement dominés, comme en Palestine.

Lorsqu'un État vient à naître, la rupture avec l'ordre politique ancien implique, en tout cas au niveau des intentions, un refolement de la représentation la plus accomplie et donc la plus honnie de la souveraineté déchue qu'est la police. L'historien et politologue L. Gandhi va encore plus loin, en démontrant à quel point le pouvoir post-colonial cherche à nier, voire à faire oublier le passé colonial, dont pourtant l'emprise symbolique et psychologique a tendance à perdurer³⁷.

L'Irlande n'échappe en rien à cette hypothèse, la continuité, s'agissant de la police, est d'autant plus forte que l'appareil policier britannique en Irlande fut le modèle des autres

LORSQU'UN ÉTAT VIENT À NAÎTRE, LA RUPTURE AVEC L'ORDRE POLITIQUE ANCIEN IMPLIQUE, EN TOUT CAS AU NIVEAU DES INTENTIONS, UN REFOULEMENT DE LA REPRÉSENTATION LA PLUS ACCOMPLIE ET DONC LA PLUS HONNIE DE LA SOUVERAINETÉ DÉCHUE QU'EST LA POLICE. L'HISTORIEN ET POLITOLOGUE L. GANDHI VA ENCORE PLUS LOIN, EN DÉMONSTRANT À QUEL POINT LE POUVOIR POST-COLONIAL CHERCHE À NIER, VOIRE À FAIRE OUBLIER LE PASSÉ COLONIAL, DONT POURTANT L'EMPRISE SYMBOLIQUE ET PSYCHOLOGIQUE A TENDANCE À PERDURER

(32) Archives de l'université de Dublin (UCD), Desmonds Fitzgerald Papers, p. 80/710.

(33) Brady, p. 133.

(34) *Idem*, p. 134.

(35) Caroll (C.) et King (P.) (eds), 2003, *Ireland and Postcolonial Theory*, Cork, Cork University Press.

(36) Anderson (D. M.), Killinggray (D.), 1991, *Policing the Empire: government, authority and control, 1830-1940*, Manchester, Manchester University Press.

(37) Gandhi (L.), 1998, *Postcolonial Theory*, New-York, Columbia University Press.

polices coloniales de l'Empire. En outre, les similitudes entre la RIC et la Garda Síochána seront renforcées par certaines circonstances particulières.

La première est évidente : c'est le délai imparti au gouvernement de l'État libre pour constituer sa police. L'opération « constituante » démarre le 7 février 1922, et les premiers recrutements et les premières affectations commencent à l'été. Le modèle de référence de fait reste la RIC, d'autant que, nous l'avons vu, et c'est la deuxième circonstance particulière, l'encadrement et la formation seront le fait, pour partie, de ses officiers. La présence et l'influence d'anciens officiers supérieurs de la RIC au sein de l'organizing committee ont également été déterminantes. La troisième circonstance tient au conflit politique opposant les Irlandais sur le traité de Londres et donc sur la question de la légitimité de l'État. Les Civic Guards étaient certes en charge de la sécurité des biens et des personnes, mais ils étaient davantage les soldats emblématiques de la conquête de la souveraineté étatique. Cela n'a pas manqué d'inscrire la Garda Síochána dans une logique de police d'ordre. Cette tendance sera d'autant plus développée qu'après la guerre civile, et notamment après l'accession de Valera au pouvoir en 1932, celui-ci devra renforcer la « haute police », d'abord pour lutter contre le syndrome fasciste des « Chemises Bleues », puis contre l'activisme de l'IRA à l'encontre de ces derniers.

Les exemples de ces continuités sont particulièrement révélateurs. En effet, en matière de formation, les seuls référents disponibles étaient ceux de la RIC. Le groupe de travail du comité d'organisation de février 1922 avait recommandé l'utilisation du manuel du policier de la RIC, publié en 1866. Ce *vade-mecum* restera en usage au sein de

la Garda Síochána jusqu'en 1942, date à laquelle entrera en vigueur le *Garda Síochána Manual*. Le tableau d'équivalence des grades de la RIC et ceux retenus pour la Garda Síochána est particulièrement éclairant. Ainsi, les grades de « County Inspector », de « District Inspector » et de « Head Constable » étaient respectivement renommés en grades de « Chief Superintendent », de « Superintendent » et de « Inspector ».

Dans le jeu de ces ruptures et continuités, un trait majeur de la police de l'État Libre allait se constituer de manière sournoise mais profonde : son caractère politique. Vicky Conway montre comment la RIC, dont la fonction était bien plus de garantir un ordre politique et social conforme à la domination anglo-protestante que de s'assurer la « sécurité » des Irlandais de manière indiscriminée, répond, à grands renforts d'idéologie nationaliste, à la politisation de la police de l'État libre³⁸.

Le cas irlandais illustre presque de manière archétypale la proposition de B. Cole selon laquelle la police reste l'héritage le plus évident de l'ordre politique colonial³⁹. Au-delà d'une continuité normative qui a duré, la Garda Síochána portera pour longtemps, certes dans un contexte politique différent, de nombreux traits de la RIC : une police fortement politisée et centralisée, une police d'ordre plus que de sécurité publique. Ce sont là autant d'éléments qui contribueront au manque de transparence et de capacité à rendre compte de l'institution, notamment au sujet d'affaires compromettantes, mettant gravement en cause les plus hauts niveaux de la hiérarchie. Le « Tribunal Morris », instance spécifique et installée en 2002 qui aura à en connaître, publiera des rapports totalisant 4 000 pages à partir de 686 auditions ■

Bibliographie (...)

ABBOT (R.), 2000, *Police casualties in Ireland*, Dublin, Mercier Press.

ALLEN (G.), 1999, *The Garda Síochána : Policing Independent Ireland, 1922-82*, Dublin, Gill and Mac Millan.

ANDERSON (D.) et KILLINGRAY (D.), 1991, *Policing the Empire : Government, Authority and Control, 1830-1940*, Manchester, Manchester University Press.

ASCROFT (B.), GRIFFITHS (G.) ET TIIFIN (H.), 1989, *Key Concepts in Post-colonial studies*, London, Routledge.

BAYLEY (D.H.), 1996, «Control of the Police» in BAYLEY (D.H.) (ed.), *Patterns of policing, A comparative International Analysis*, New Brunswick, Rutgers University Press.

BACIK (I.), O'CONNEL (M.), 1998, *Crime and Poverty In Ireland*, Dublin, Sweet and Maxwell.

BOWDEN (I.), 1977, *The Breakdown of Public Security : The case of Ireland 1916-1921 and Palestine 1936-1939*, London, Sage.

BRADY (C.), *Police and Government in the Irish Free State, 1922-23*, Mémoire de maîtrise, Faculté des sciences politiques, Dublin, University College.

[38] Conway (V.), 2013, *Policing Twentieth Century Ireland, A history of An Garda Síochána*, Londres, Routledge.

[39] Cole (B.), 1999, «Post Colonial Systems» in Mawby (R.) (ed), *Policing Across the World : issues for the 21st century*, New-York, UCL Press, p. 88-106.

Bibliographie

- BRADY (C.), 2000, *Guardians of the Peace*, Dublin, Gill and Macmillan.
- BREATHNACH (S.), 1974, *The Irish Police, from earliest times to the present day*, Dublin, Anvil Books.
- BREWER (J.), 1978, *The police, the public order and the State policing in Great Britain, Northern Ireland, The Irish Republic, The USA, Israel, South Africa and China*, New York, St Martin's Press.
- BREWER (J.), 1990, *The Royal Irish Constabulary: An oral history*, Belfast, Institute of Irish Studies.
- BROGDEN (M.), 1987, «The emergence of the police: the colonial dimension», *British Journal Of Criminology*, 27(1), 4-14.
- BYRNE (R.), MC CUTCHEON (P.), 2004, *The Irish Legal System*, Dublin, Tottel Publishing.
- CAMPBELL (C.), 1994, *Emergency Law in Ireland 1918-1925*, Oxford, Clarendon Press.
- CARROL (C.) ET KING (P.) (eds), 2003, *Ireland and Postcolonial Theory*, Cork, Cork University Press.
- COLE (B.), 1999, «Postcolonial Systems» in MAWBY (R.) (ed), *Policing across the World: Issues for the 21st century*, New York, UCL Press, p. 88-108.
- CONNOLLY (J.), 1998, «From colonial Policing to Community Policing», *Irish Criminal Law Journal*, 8:165-95
- CONNOLLY (J.), 2002, «Policing Ireland: past, Present and Future» in O'MAHONY (P.) (ed.), *Criminal Justice in Ireland*, Dublin, IPA.
- CONWAY (V.), 2013, *Policing Twentieth Century Ireland; A history of An Garda Síochána*, London, Routledge.
- COLLINS (M.), 1922, *The Path to Freedom*, Dublin, Talbot Press.
- CURRAN (J.M.), 1980, *The Birth of the Irish Free State, 1921-23*, Mobile (Alabama), Alabama University Press.
- DEVITT (D.), 1997, *Never Bet: A Garda Remembers and Reflect*, Dublin, Premier Publications.
- DOYLE (T.), 1997, *Peaks and Valley: the Ups and Downs of a Young Garda*, Dublin, TJD Publications.
- EMSLEY (C.), et WEINBERGER (B.), 1991, (dir.), *Policing Western Europe. Politics, professionalism and Public Order, 1850-1940*, New York et Londres, Greenwood Press.
- ERBÈS (J.-M.) *et al.*, 1992, *Polices d'Europe*, Paris, IHESI et L'Harmattan.
- FARREL (M.), 1993, «Anti-terrorism and Ireland : The experience of the Irish Republic», in Bunyan (T.) (ed.), *Statenwatching the new Europe*, London, Statewatch.
- FEDOROWICH (E.), 1996, «The Problems of Disbandment: The Irish Constabulary and Imperial Migration, 1919-1929», *Irish Historical Studies*, 117, 88-110.
- GARVIN (T.), 2005, 1922, *The Birth of Irish Democracy*, Dublin, Gill and Macmillan.
- GHANDI, (L.), 1998, *Postcolonial Theory*, New York, Colombia University Press.
- GLEIZAL (J.J.), GATTI-DOMENACH (J.), JOURNÈS (C.), 1993, *La Police, le cas des démocraties occidentales*, Paris, Presses Universitaires de France.
- HARTNETT (H.), 2008, *Inquiry pursuant to the Dublin Police Act 1924 as amended by the Police Force Almagamation Act 1925*, Dublin, Government Publications Office.
- HAWKINS (R.), 1966, «Dublin Castle and the RIC (1916-1922)» in DESMONDS WILLIAMS (T.) (ed.), *The Irish Struggle 1916-1926*, London, Routledge.
- HERLIHY (J.), 1997, *The Royal Irish Constabulary: A short history and genealogical guide*, Dublin, Four Courts Press.
- HERLIHY (J.), 2001, *The Dublin Metropolitan Police, A short history and genealogical guide*, Dublin, Four Courts Press.
- KILCOMMINS (S.), O'DONNELL (I.), O'SULLIVAN (E.), VAUGHAN (B.), 2004, *Crime, Punishment and the search for Order in Ireland*, Dublin, Institute of Public Administration.
- KISSANE (B.), 2005, *The Politics of the Irish Civil War*, Oxford, Oxford University Press.
- KOTSONOURIS (M.), 1993, *Retreat from revolution: The Dail Courts, 1920-24*, Dublin, Irish Academic Press.
- KURIAN (G.T.), 1989, *World Encyclopedia of Police Forces and Penal Systems*, New York et Oxford, Facts on File.

- LEAHY (T.), 1996, *Memoirs of a garda Superintendent*, Kiltrush, Hero Press.
- LLOYD (D.), 2001, «Regarding Ireland in a Postcolonial Frame», *Cultural Studies*, 15(1):12-32.
- LOUBET DEL BAYLE (J.L.), 1992, *La police, approche socio-politique*, Paris, Montchrestien.
- LOUBET DEL BAYLE (J.L.), 1992, « Universalité et diversité dans l'histoire des polices européennes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°7, novembre 1991-janvier 1992.
- LOWE (W.J.), 2002, «The War against the RIC 1919-1921», *Eire-Ireland*, 37(3), 79.
- MCCARTHY (B.), 2012, *The Civic Guard Mutiny*, Cork, Mercier Press.
- MCGARRY (F.), 2005, *Eoin O'Duffy: A Self Made Man*, Oxford, Oxford University Press.
- MAC MILLAN (G.), 1993, *State, society and authority in Ireland. The Foundation of a modern State*, Dublin, Gill and Macmillan.
- MALCOLM (E.), (2005), *The Irish Policeman 1822-1922: A Life*, Dublin, Four Courts Press.
- MATTHEWS (R.), 2002, «Crime and control in late Modernity», *Theoretical Criminology*, 6(2): 217-26
- MC CULLAGH (C.), 1996, *Crime in Ireland, a sociological introduction*, Cork, Cork University Press.
- MCNIFFE (L.), 1997, *A history of the Garda Síochána, a social history of the Force, 1922-52*, Dublin, Wolfhound Press.
- MEYZONNIER (P.), 1994, *Les Forces de police dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan.
- MONET (J.C.), 1993, *Polices et sociétés en Europe*, Paris, La documentation Française.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- O'DONNELL (I.), ET MCCAULEY (F.) (dir.), 2003, *Criminal Justice History: themes and controversies from Pre-independence Ireland*, Dublin, Four Courts Press.
- O'DUFFY (E.), 1929, «History of An Garda Síochána», *Garda Review*, 331-35.
- O'HALPIN (E.), 1999, *Defending Ireland, the Irish State and its enemies since 1922*, Oxford, Oxford University Press.
- O'KELLY (D.J.), 1959, *Salute to the Gardai, a history of struggle and achievement, 1922-58*, Dublin, Parkside Press.
- O'MAHONY (P.), 1995, *Crime and Punishment in Ireland*, Dublin, Round Hall and Maxwell.
- O'MAHONY (P.), 2002, «Policing Ireland: Past, Present and Future» in O'MAHONY (P.) (ed.), *Criminal Justice in Ireland*, Dublin, Institute of Public Administration.
- O'SULLIVAN (D.), 1999, *The Irish Constabularies 1822-1922*, Dingle, Brandon.
- PRAEGER (J.), 1986, *Building Democracy in Ireland: Political Order and Cultural Integration in a Newly Independent Nation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- REINER (R.), 2000, *The Politics of the Police*, Oxford, Oxford University Press.
- SALMON (T.C.), 1985, «The Case of Ireland» in ROACH (J.) and THOMANECK (J.) (eds), *Police and Public Order in Europe*, London, Croom Helm.
- SHEILLS (D.), 1991, «The Politics of Policing: Ireland 1919-1923» in EMSLEY (C.) and WEINBERGER (B.) (eds), *Policing Western Europe: Politics, Professionalism and Public Order, 1850-1940*, London, Greenwood Press.
- TOWNSHEND (C.), 1983, *Political violence in Ireland*, Oxford, Clarendon Press.
- TOWNSHEND (C.), 1992, «Policing Insurgency in Ireland, 1914-1923» in ANDERSON (D.) and KILLINGRAY (D.) (eds), *Policing and Decolonisation*, Manchester, Manchester University Press.
- WALSH (D.), 1998, *The Irish Police: a legal and constitutional perspective*, Dublin, Round Hall Sweet and Maxwell.
- WALSH (L.), 2001, *The Final Beat, Gardai killed in the line of duty*, Dublin, Gill and Macmillan.
- WHELAN (K.), 2003, «Between Filiation and Affiliation: The Politics of Postcolonial Memory» in CAROLL (C.) and KINGS (P.) (eds), *Ireland and Postcolonial Theory*, Illinois, University of Notre Dame Press.

La surveillance électronique dans la lutte contre le terrorisme

Jérôme CICCOLINI

Face à l'aggravation de la menace terroriste, certains États, comme les États-Unis avec l'adoption du Patriot Act, ont fait le choix de recourir à des législations d'exception. La France, considérant que l'un des objectifs du terrorisme est de déstabiliser les sociétés démocratiques en les faisant renoncer à leurs valeurs fondamentales, a préféré compléter la réforme mise en œuvre en 2008. Elle a instauré une « communauté du renseignement » entre les services. Conformément à la recommandation formulée dans le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008¹, elle a réorganisé le fonctionnement des services autour du coordonnateur national du renseignement (CNR), institué par un décret de 2009², et de l'Académie du renseignement, établie par un décret datant de 2010³. Elle a également renforcé les prérogatives des agents, au nom de la sécurité nationale, concept apparu avec le Livre blanc de 2008 et consacré par la loi de programmation militaire, adoptée le 18 décembre 2013⁴, qui élève le renseignement au rang des priorités majeures.

Une évolution des activités devenue nécessaire

Nécessité de créer un nouveau cadre juridique

Des moyens d'action légaux insuffisants

Des interceptions de sécurité peu efficaces

Plusieurs lois avaient apporté des avancées quant à l'utilisation de moyens spéciaux d'investigation en matière de police judiciaire (infiltration, sonorisation des lieux, captation de données informatiques ou encore fixation d'images), mais cela ne concernait pas directement les activités des services de renseignement qui, le plus

souvent, interviennent dans un cadre administratif. Les agents agissaient donc sans base légale, en dehors de tout contrôle autre qu'interne ou hiérarchique. Un rapport d'information parlementaire du 14 mai 2013⁵ avait posé le problème.

Le régime juridique des interceptions de sécurité a été institué par la loi du 10 juillet 1991⁶ et se trouve défini depuis 2012⁷ dans l'article L.241-2 du Code de la sécurité intérieure qui autorise « *les interceptions de correspondance émises par la voie des communications électroniques ayant pour objet de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de l'article L. 212-1* ».

(1) *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 17 juin 2008.

(2) Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au Conseil de défense et de sécurité nationale et au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

(3) Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'Académie du renseignement.

(4) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

(5) Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1022 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement des députés J.-J. Urvoas et P. Verchère, 14 mai 2013.

(6) Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques.

(7) Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure.



© alphaspirit - Fotolia.com

Le Premier ministre peut, sur la base d'une demande motivée et écrite émanant d'un des ministères dont dépendent les services de renseignement, accorder l'autorisation de procéder à une écoute téléphonique. Il doit au préalable solliciter l'avis de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), mais il est libre de passer outre un éventuel avis défavorable. La CNCIS pourra alors exercer un contrôle *a posteriori* et adresser une « recommandation » afin d'inviter le Premier ministre à interrompre la mesure. Les décisions défavorables de la CNCIS sont cependant relativement rares. À titre d'exemple, en 2011, sur 6 396 sollicitations, seules 55 ont reçu un avis défavorable. L'article L.241-2 du Code de sécurité intérieure précise également que les interceptions de sécurité ne peuvent être autorisées qu'« à titre exceptionnel ». Constituant une atteinte conséquente au droit au respect de la vie privée, le législateur a posé d'autres conditions. Tout d'abord en matière de délais : les interceptions cessent

de plein droit au bout de quatre mois, sauf à être renouvelées en respectant les conditions de fond et de forme ci-dessus indiquées. D'autre part, les interceptions doivent nécessairement répondre à l'un des cinq motifs énumérés par la loi sur lesquels la CNCIS exerce un contrôle approfondi (proportionnalité entre la gravité de la menace dénoncée et l'atteinte à la vie privée).

L'efficacité de ces interceptions de sécurité a cependant été tempérée par l'existence d'un quota d'interceptions simultanées (nombre maximum d'interceptions pouvant être légalement réalisées à un instant donné). En application de l'article L.242-2 du Code de la sécurité intérieure, un arrêté pris par le Premier ministre en avait limité le nombre. La CNCIS a donc décidé, par une délibération du 9 octobre 2008, de redéfinir ce contingent d'interceptions non plus par rapport au nombre maximal de lignes téléphoniques placées sur écoute, mais en fonction des personnes cibles.

Jérôme CICCOLINI



Titulaire d'un master 2 « Sécurité intérieure », il est actuellement

étudiant à l'école doctorale de l'Université de Nice Sophia Antipolis.

(8) 20^e rapport de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *op. cit.*, p. 55.

Ainsi, un individu peut depuis être suivi par le biais d'une interception de l'ensemble de ses moyens de communications électroniques (mails, téléphones, etc.).

Une deuxième insuffisance concerne la communication des données de connexion des personnes surveillées. La loi du 23 janvier 2006⁹ a introduit un article L.34-1-1 dans le Code des postes et des communications électroniques permettant aux personnes habilitées d'imposer aux opérateurs la transmission de « *données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques [...] sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications* ». Cette disposition ne s'applique qu'au seul cadre de la prévention du terrorisme et permet d'avoir connaissance des données figurant sur les factures détaillées (date et durée de l'échange, identité des personnes entrées en communication), de connaître les données de connexion Internet (date et durée des connexions, numéro de protocole), mais aussi de localiser un téléphone portable ou un ordinateur. Ce dispositif, initialement prévu à titre provisoire, a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2015 par la loi du 21 décembre 2012¹⁰. La CNCIS en assure un contrôle de légalité *a priori* en vérifiant notamment la nécessité et la proportionnalité de la procédure. Compte tenu cependant de la lourdeur de la procédure, le nombre de sollicitations sur les années 2011 et 2012 a fortement baissé.

Un autre système de réquisitions de données techniques existe, régi par l'article L.244-2 du Code de la sécurité intérieure, qui permet à l'ensemble des services de renseignement de solliciter ces données directement auprès des opérateurs et des fournisseurs d'accès à Internet en évitant l'intervention d'une personne qualifiée. Toutefois, ce type de demande n'est possible que dans le cadre préparatoire à une interception de sécurité et doit donc répondre à l'un des cinq motifs permettant la mise en œuvre d'une interception de sécurité.

L'extension de l'accès aux différents fichiers

Les services de renseignement sont autorisés par la loi à accéder à certains fichiers administratifs. Ainsi, selon l'article L.222-1 du Code de la sécurité intérieure, les agents dûment habilités des services de police et

de gendarmerie nationales peuvent « *pour les besoins de la prévention et la répression des atteintes à l'indépendance de la Nation, à l'intégrité de son territoire [...], au potentiel scientifique et économique et des actes de terrorisme* » accéder au fichier national des immatriculations, au système national de gestion du permis de conduire, au système de gestion des cartes nationales d'identité, au système de gestion des passeports, au système informatisé de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France, ainsi qu'aux données relatives aux personnes étrangères dont l'entrée sur le territoire a été refusée à l'occasion du franchissement de la frontière et à celles dont la délivrance d'un visa a été refusée.

Ils ont également accès aux données relatives aux déplacements internationaux, notamment aériens, des personnes. Les transporteurs aériens collectent deux types de données : les données API (*advanced assenger information system*) portant sur l'identité et les informations relatives aux documents de voyages utilisés (visa, carte d'embarquement, passeport, etc.) et les données PNR (*passenger name record*) qui comportent des informations plus utiles et plus opérationnelles comme la date du voyage, l'itinéraire complet ou encore le contact dans le pays d'arrivée. La Grande-Bretagne a été le premier pays européen à avoir mis en place une plate-forme de collecte de ces données. Le droit français permet depuis 2006¹¹ au ministre de l'Intérieur de disposer d'un fichier collectant les informations « *relatives aux passagers et enregistrées dans les systèmes de réservation et de contrôle des départs lorsqu'elles sont détenues par les transporteurs aériens, maritimes ou ferroviaires* ».

Les services n'avaient cependant pas accès aux données relatives aux antécédents judiciaires, excepté en matière d'enquêtes administratives préalables au recrutement ou à l'habilitation d'un individu¹². Ils ne pouvaient donc y accéder que par le biais de voies détournées.

Remédier aux menaces fragilisant l'action des services

La menace d'une condamnation par la CEDH

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a affirmé la nécessité pour les États démocratiques de disposer de services de renseignement efficaces

(9) Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

(10) Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

(11) Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

(12) Article L.234-1 du Code de la sécurité intérieure.

(arrêt Klass contre Allemagne du 9 septembre 1978¹³). Cette décision s'inscrit dans le droit fil de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui dispose qu'« *il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

Cet article permet donc de déroger au droit au respect de la vie privée et familiale, des correspondances et du domicile, mais à la condition que l'atteinte soit « *prévue par la loi* » et que la loi éclaire le citoyen sur les circonstances et les conditions de mise en cause de ce droit (définition de la prévisibilité apparue dans un arrêt de la CEDH d'août 1984¹⁴). De plus, la loi doit prévoir des procédures d'autorisation et de contrôle adéquates.

La France a déjà été condamnée par la haute instance européenne. Ainsi, en matière d'interceptions des communications, la CEDH a considéré, dans l'arrêt Kruslin contre France du 24 avril 1990, que « *le droit français, écrit et non écrit, n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré*¹⁵ ». Cette condamnation a contraint les instances législatives françaises à adopter la loi du 10 juillet 1991 relative aux interceptions de sécurité. Plus récemment, la France a été condamnée par un arrêt du 31 mai 2005¹⁶, s'agissant de la sonorisation d'un appartement sans fondement juridique suffisamment précis.

Mais, plus préoccupant, le risque de nouvelles condamnations est important, la mise en œuvre de

moyens spéciaux d'investigation effectuée en dehors du cadre judiciaire n'étant pas toujours encadrée par la loi française.

Renforcer la protection de l'anonymat des agents

La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) de mars 2011¹⁷ s'est largement intéressée à cette question. La loi a autorisé le recours à une fausse identité. Avant ce texte, ce recours n'était possible que dans un cadre judiciaire. Cette faculté est désormais offerte aux agents des services agissant dans un cadre administratif par le biais de l'article L.2371-1 du Code de la défense. Cependant, deux conditions sont nécessaires : elle ne peut, d'une part, être mise en œuvre uniquement dans le cadre d'une mission intéressant la défense et la sécurité nationale ; et, d'autre part, elle s'exerce sous l'autorité d'un agent chargé de superviser ou de coordonner la mission nécessitant l'utilisation d'une fausse identité.

La LOPPSI de 2011 a également créé une infraction protégeant de manière spécifique l'identité des agents. Le régime ainsi mis en place par le législateur est largement plus protecteur que celui antérieur, régi par l'article 39 *sexies* de la loi du 29 juillet 1881 sur

la liberté de la presse et dont la peine en vigueur était une amende de 15 000 euros. Les peines prévues par le nouvel article 413-13 du Code pénal ont été alourdies.

Le champ d'application de cette nouvelle infraction a également été élargi puisqu'elle vise la révélation de l'identité de l'agent ou son identité d'emprunt en application de l'article L.2371-1 du Code de la défense, mais aussi son appartenance à un service de renseignement. Cette sévérité accrue de la loi n'a cependant pas empêché

« IL NE PEUT Y AVOIR INGÉRENCE D'UNE AUTORITÉ PUBLIQUE DANS L'EXERCICE DE CE DROIT QUE POUR AUTANT QUE CETTE INGÉRENCE EST PRÉVUE PAR LA LOI ET QU'ELLE CONSTITUE UNE MESURE QUI, DANS UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE, EST NÉCESSAIRE À LA SÉCURITÉ NATIONALE, À LA SÛRETÉ PUBLIQUE, AU BIEN-ÊTRE ÉCONOMIQUE DU PAYS, À LA DÉFENSE DE L'ORDRE ET À LA PRÉVENTION DES INFRACTIONS PÉNALES, OU À LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS D'AUTRUI ».

(13) Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, affaire Klass et autres contre Allemagne, 6 septembre 1978.

(14) Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, affaire Malone contre Royaume-Uni, 2 août 1984.

(15) Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, affaire Kruslin contre France, 24 avril 1990.

(16) Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, affaire Vetter contre France, 31 mai 2005.

(17) Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

la divulgation dans la presse de l'identité des agents de l'antenne toulousaine de la direction centrale du Renseignement intérieur (DCRI) lors de l'affaire Merah.

La LOPPSI¹⁸ a également mis en place un régime de déposition judiciaire spécifique pour les personnels des services de renseignement (nouvel article 656-1 du Code de procédure pénale). Ainsi l'identité réelle de l'agent ne doit jamais apparaître au cours de cette procédure, les questions susceptibles de lui être posées ne doivent en aucun cas conduire à ce que son identité réelle soit révélée, ou encore, si l'organisation d'une confrontation entre la personne suspectée et l'agent est nécessaire, un dispositif technique permettant d'entendre le fonctionnaire à distance et rendant sa voix non identifiable doit être utilisé. Le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a également tenu compte de cette problématique en proposant un renforcement de la protection de l'anonymat des agents des services de renseignement dans le cadre des procédures judiciaires. Ainsi, leur audition pourra être effectuée, en fonction des circonstances, « dans un lieu assurant l'anonymat et la confidentialité ».

Les apports de la nouvelle loi de programmation militaire

La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a fait du domaine du renseignement l'une de ses priorités et a permis d'établir un cadre juridique régissant les services de renseignement plus clair se traduisant par un accroissement des moyens mis à leur disposition.

Le renseignement, une priorité majeure de la LPM

L'emploi de l'expression « sécurité nationale » dans le titre du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 a traduit un changement de concept majeur en France¹⁹ qui a été consacré avec la loi de programmation militaire votée en 2009²⁰. L'article L.1111.1 du Code de la Défense dispose que : « la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que

les pouvoirs publics doivent y apporter. L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale ».

Avant l'adoption de cette loi, l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 janvier 1959 définissait la défense comme ayant « pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population ». Or, ce « concept de 1959, qui demeure tout à fait juste dans son esprit, ignorait le crime organisé, la multiplication des formes de violence, la finance criminelle et le nouveau champ de bataille économique²¹ ». Ainsi la sécurité nationale est devenue le cadre référentiel organisant la défense nationale.

Elle induit « une stratégie », qui a pour objet « d'identifier » les menaces et les risques afin de « déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter ». Elle doit donc pouvoir anticiper afin de préparer la réaction, alors que l'approche antérieure était plus axée sur la réaction (assurer la défense contre une agression). Il en résulte une importance accrue des services de renseignement. Le domaine du renseignement occupe d'ailleurs une place très importante dans le chapitre consacré à la fonction « anticipation – connaissance » qui se trouve érigée pour la première fois en fonction stratégique à part entière.

L'accroissement des moyens mis à la disposition des services

De nombreux rapports parlementaires, comme le rapport d'information établi sous la direction des députés Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère du 14 mai 2013, ont insisté sur la nécessité d'élaborer un cadre juridique précis régissant les activités des agents en matière de renseignement. La dernière loi de programmation militaire est allée plus loin puisqu'en plus de préciser les contours de ce cadre normatif, elle a permis l'établissement de nouveaux outils juridiques pour ces services, et surtout la clarification de certains procédés.

De nouveaux outils juridiques

Jusqu'en 2006, les services de renseignement n'avaient pas accès aux fichiers administratifs. Grâce à l'article L.222-1 du Code de la sécurité intérieure, issu de la loi du 23 janvier 2006²², les agents individuellement désignés

(18) Article 27 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

(19) *Défense et sécurité nationale. Le livre blanc*, Paris, Odile Jacob/La documentation Française, 2008.

(20) Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

(21) Daguzan (J.-F.), Lorot (P.), 2008, « Repenser la sécurité nationale », *Sécurité globale*, mars, n° 3. 184.

(22) Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

et dûment habilités des services de renseignement dépendant du ministère de la Défense ont pu y accéder, mais uniquement dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le terrorisme. Depuis la LOPPSI II²³ de mars 2011, les services du ministère de l'Intérieur ont, à leur tour, bénéficié d'un droit d'accès pour prévenir ou réprimer, en plus des actes terroristes, les « atteintes à l'indépendance de la Nation, à l'intégrité du territoire, à sa sécurité, à la forme républicaine de ses institutions, aux moyens de sa défense et de sa diplomatie, à la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger et aux éléments essentiels de son potentiel scientifique ». Les services de renseignement dépendant des ministères de la Défense et de l'Économie et des Finances n'étaient pas concernés.

La dernière loi de programmation militaire, dans son article 8, a étendu l'accès à ces fichiers de deux manières : l'ensemble des services de renseignement est dorénavant bénéficiaire d'un droit d'accès et le motif d'accès est élargi, au-delà de la seule prévention des actes terroristes, aux atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation.

La loi de programmation militaire a également permis, par le biais de son article 9, d'étendre les droits d'accès des services de renseignement aux fichiers relatifs aux déplacements internationaux, comme le fichier national transfrontalier par exemple, à la finalité de prévention des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation. Enfin son article 12 est venu modifier l'article L.234-3 du Code de la sécurité intérieure. Cette modification vise à permettre aux services de renseignement relevant du ministère de la Défense d'avoir directement accès à certaines données des fichiers de police judiciaire dans le cadre d'interventions ou de missions pouvant comporter des risques pour les agents.

Clarifier certains procédés existants

L'article 13 (devenu par la suite l'article 20) de la loi de programmation militaire a clarifié le cadre juridique relatif à la collecte des données de connexion et notamment à la géolocalisation en temps réel.

La géolocalisation d'un véhicule ou d'un téléphone portable en temps réel peut apporter bien des informations et ce n'est pas un hasard si cette technique a connu des développements très rapides ces dernières années, passant, pour la géolocalisation par téléphone portable, de 1 000 à 3 000 téléphones en 2009 à près de 20 000 actes en 2013. L'article L.34-1-1 du Code des postes et des communications électroniques (qui

prévoit la communication des données techniques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme), comme l'article L.244-2 du Code de la sécurité intérieure (prévoyant la communication des données techniques préalable à une interception de sécurité) ne permettaient d'accéder qu'*a posteriori* à ces informations. Les travaux préparatoires de la loi du 23 janvier 2006 semblaient avoir pris en compte la nécessité d'une géolocalisation en temps réel. Il devenait urgent pour le législateur d'intervenir, car la CEDH avait rappelé, dans un arrêt rendu le 2 septembre 2010, la nécessité de disposer, pour cette méthode comme pour les autres moyens spéciaux d'investigation d'« *une loi particulièrement précise, en particulier compte tenu de ce que la technologie disponible devient de plus en plus sophistiquée* ».

Dorénavant la géolocalisation se trouve encadrée de la même façon que les écoutes par un double régime : les géolocalisations ordonnées par un juge dans le cadre d'une procédure judiciaire, et les géolocalisations « de sécurité » menées par les services de renseignement sur autorisation du Premier ministre, avec le contrôle *a posteriori* de la CNCIS.

Le texte définitif a été adopté, en procédure accélérée, le 24 février 2014. Dès sa promulgation, des critiques ont été formulées, notamment par la Commission nationale de l'informatique et des libertés qui, dans un communiqué, regrettait de ne pas avoir été saisie de cet article 20 alors que « *le recours à la notion très vague « d'informations et documents » traités [...] semble permettre aux services de renseignement d'avoir accès aux données de contenu et non pas seulement aux données de connexion, contrairement à ce qu'indique le titre du chapitre du Code de la sécurité intérieure créé par ces dispositions* ».

Il y a lieu toutefois de relativiser ces critiques. Sous le précédent régime des lois de 1991 et de 2006, seul le ministre de l'Intérieur pouvait juger de la validité de la demande de géolocalisation. Avec l'adoption de ce nouvel article 20, l'autorisation est désormais du ressort du Premier ministre, sous le contrôle de la CNCIS.

Une évolution des services à encadrer

Dans toute société démocratique, l'action des services de renseignement doit être encadrée afin d'empêcher d'éventuelles dérives. Cet encadrement passe notamment par une pluralité de contrôles ainsi que par un strict respect de l'état de droit.

(23) Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Une pluralité de contrôles

Il existe une pluralité de contrôles sur les activités des services de renseignement. Il convient cependant de les développer et de renforcer les prérogatives du Parlement.

Développer le contrôle des services

Améliorer le contrôle interne des services

L'idée de la création d'une inspection des services de renseignement avait été formulée dans le rapport parlementaire du 14 mai 2013²⁴ et les pouvoirs publics semblaient en avoir tenu compte, l'Élysée ayant annoncé le 10 juin 2013, à l'issue d'une réunion du Conseil national du renseignement, la création d'une inspection des services de renseignement.

Un contrôle interne existe, mais qui a montré ses limites. À titre d'exemple, en ce qui concerne la DCRI (direction remplacée par la direction générale de la Sécurité intérieure), seule une cellule budgétaire veillait à ce contrôle. À la suite de l'affaire Merah, le nouveau directeur central du Renseignement intérieur a créé le poste d'inspecteur technique. Les services relevant du ministère de la Défense relèvent du contrôle général des armées. Celui-ci exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation au bénéfice de l'ensemble des organismes placés sous l'autorité ou la tutelle du ministre. Néanmoins les trois services en question (DGSE, DRM et DPSD²⁵) ont souhaité se doter ou prévoient de le faire de structures propres afin de renforcer ce contrôle interne. La DGSE a institué un poste d'inspecteur général et une instance d'audit permanente.

Amplifier le contrôle externe des services

En matière comptable, ce contrôle est assuré par la Cour des comptes et par la Commission de vérification des fonds spéciaux, cette dernière commission venant d'être absorbée par la Délégation parlementaire au renseignement. Le contrôle du respect de la légalité des demandes déposées par les administrations relève de la Commission nationale des interceptions de sécurité.

Un rapport parlementaire du 14 mai 2013 préconisait la création d'une Commission de contrôle des activités du renseignement (CCAR), construite sur le modèle de la Commission nationale de contrôle des interceptions de

sécurité. Selon la mission parlementaire, la CCAR serait une autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect des libertés publiques qui devait reprendre les missions de la CNCIS (contrôle des interceptions de communications et de la géolocalisation).

L'importance du Parlement en matière de contrôle

La création de la Délégation parlementaire au renseignement en octobre 2007²⁶ a constitué une étape importante et cet organe n'a cessé de se développer au fil des années.

Tenter de bâtir un contrôle externe de responsabilité

Le contrôle parlementaire des services s'est heurté, de longue date, à l'existence du « secret défense ». En effet, un tel contrôle suppose l'harmonisation de principes parfaitement antagonistes : le décret de 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale²⁷ précise en son article 7 que « nul n'est qualifié pour connaître des informations ou supports protégés s'il n'a fait au préalable l'objet d'une décision d'habilitation et s'il n'a besoin de les connaître pour l'accomplissement de sa fonction ou de sa mission » et les dispositions du Code pénal relatives aux sanctions applicables en cas de violation du secret de la défense précisent qu'elles ne comportent pas d'exception, alors que l'article 26 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose « qu'aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ».

Les choses ont évolué dans un sens positif. Les parlementaires membres de la Commission consultative du secret de la défense nationale, selon l'article L.2312-5 du Code de la Défense, ont accepté d'être « astreints au respect du secret de la défense nationale protégé en application des articles 413-9 et suivants du Code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leurs fonctions ». Il en est de même pour les parlementaires membres de la CNCIS.

C'est à la suite du vote de la loi antiterroriste de 2005 que le projet de création d'une Délégation parlementaire au renseignement (DPR) est né et a débouché sur l'adoption

(24) Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1022 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement des députés J.-J. Urvoas et P. Verchère, 14 mai 2013.

(25) Direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE) ; direction du Renseignement militaire (DRM) ; direction de la Protection et de la Sécurité de la défense (DPSD).

(26) Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement.

(27) Décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale.

d'un texte spécifique en octobre 2007. Jusqu'à cette date, la France était l'une des seules démocraties occidentales ne disposant pas d'une instance parlementaire chargée du contrôle des services de renseignement.

L'importance de la Délégation parlementaire au renseignement

La DPR est un organe commun à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de huit membres : quatre membres de droit (les présidents des commissions des lois et de la défense des deux assemblées) et quatre membres nommés par les présidents des assemblées, avec obligation de garantir la représentation du principal groupe de l'opposition. Le secrétariat de la Délégation est assuré conjointement par le secrétariat des commissions chargées de la défense et des commissions des lois des deux assemblées.

La loi attribue à la DPR un rôle assez général : la délégation « *a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés* » qui relèvent des ministères de la Défense, de l'Intérieur et des Finances. Elle prévoit que la DPR est informée des éléments relatifs « *au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services* ». Le texte ne prévoit pas cependant la communication d'éléments relatifs aux activités opérationnelles, aux instructions données par les pouvoirs publics, ainsi qu'aux échanges avec des services étrangers ou des organismes internationaux.

Chaque année la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité sans qu'il soit fait mention d'information protégée par le secret de la défense nationale. Parallèlement, la DPR peut émettre des recommandations

C'EST À LA SUITE DU VOTE DE LA LOI ANTITERRORISTE DE 2005 QUE LE PROJET DE CRÉATION D'UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU RENSEIGNEMENT (DPR) EST NÉ ET A DÉBOUCHÉ SUR L'ADOPTION D'UN TEXTE SPÉCIFIQUE EN OCTOBRE 2007. JUSQU'À CETTE DATE, LA FRANCE ÉTAIT L'UNE DES SEULES DÉMOCRATIES OCCIDENTALES NE DISPOSANT PAS D'UNE INSTANCE PARLEMENTAIRE CHARGÉE DU CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT.

et des observations au président de la République et au Premier ministre. Ceci pose la question de la cohérence d'une structure parlementaire dont la production n'est destinée à informer ni le Parlement, ni les citoyens, mais uniquement le pouvoir exécutif.

La nouvelle loi de programmation militaire portant sur les années 2014 à 2019 a renforcé les prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement. Tout d'abord, la DPR se voit reconnaître une mission générale de « *contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement* » et d'évaluation de la politique publique en ce domaine. Ensuite, elle doit être informée de la stratégie nationale du renseignement et du plan national d'orientation du renseignement. Elle peut auditionner le coordonnateur national du renseignement, le directeur de l'Académie du renseignement, ainsi que, sous réserve de l'accord des ministres sous l'autorité desquels

ils sont placés, les autres directeurs des administrations centrales ayant à connaître des activités des services spécialisés de renseignement. De plus, la délégation peut désormais inviter les présidents de la Commission consultative du secret de la défense nationale et de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité à lui présenter leurs rapports d'activités.

Cependant, contrairement à d'autres commissions de contrôle en Europe et aux États-Unis, la DPR n'a toujours pas reçu de droit d'accès direct aux documents des services de renseignement. La loi de programmation militaire offre même au Premier ministre la faculté de s'opposer à ce que des informations soient transmises, sans avoir à motiver son refus ■

L'article de Jérôme Ciccolini a été écrit à partir d'un mémoire de master 2 et soutenu devant l'université de droit de Nice. Ce mémoire préfigure une thèse de doctorat dont le sujet sera principalement axé sur l'originalité du système de renseignement français qui s'est construit sur des synergies entre police administrative et police judiciaire. Au moment où ce mémoire était achevé, le projet de loi de lutte contre

le terrorisme n'était pas encore connu. Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 18 septembre dernier par l'ensemble des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition à l'exception du groupe Europe écologie les verts (EELV), ce texte, comme les précédents, a rencontré l'opposition de nombreuses associations de défense des droits des citoyens.

Le débat est en effet traditionnel, car le point commun de tous les textes qui renforcent la sécurité et notamment la lutte antiterroriste est de prévoir systématiquement une procédure pénale dérogatoire touchant aux droits fondamentaux. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), autorité administrative indépendante, a ainsi souhaité que le texte soit plus équilibré en renforçant les garanties de protection des libertés publiques, notamment au regard de la législation sur la presse et celle touchant au numérique. Il est fort probable que le texte définitif ne subisse que peu de retouches compte tenu de la tension extrême entourant aujourd'hui la question du terrorisme. Les chiffres révélés par le ministre de l'Intérieur en septembre 2014, indiquant que près d'un millier de Français sont impliqués dans des filières vers la Syrie et l'Irak, soit une augmentation de 74 % par rapport aux chiffres connus en tout début d'année, l'assassinat de plusieurs otages occidentaux et des actions telles que la tuerie du musée juif de Bruxelles en mai 2014 par un terroriste isolé participent d'un contexte tel qu'il explique le consensus politique créé autour du renforcement de l'arsenal juridique français, dont la dernière modification a été la loi du 21 décembre 2012, évoquée dans l'article. Le nouveau texte s'inscrit dans un plan de lutte contre la radicalisation violente, et édicte une mesure d'interdiction administrative de sortie du territoire à l'encontre des citoyens français dont le souhait de départ vers l'étranger aurait pour objectif « d'acquérir une compétence de lutte armée » ou constituerait un « danger pour la sécurité nationale » pour reprendre les termes utilisés par le gouvernement lors du dépôt du projet de loi. La mesure d'interdiction n'est pas absolue et définitive, elle est limitée dans le temps et prise sous le contrôle du juge.

Le texte renforce également les possibilités d'assignation à résidence des étrangers, auteurs d'infractions qui ne pourraient être immédiatement expulsés. Il crée aussi une catégorie nouvelle « d'entreprise terroriste individuelle » proche et complémentaire des dispositions du Code pénal relatives au délit d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste qui constitue une infraction clé de notre système original alliant préventif et répressif.

Enfin, le texte souhaite renforcer la procédure pénale et les dispositifs de police administrative applicables à la lutte contre la propagande terroriste.

C'est sans nul doute le point le plus controversé du dispositif, car il touche à la législation sur la presse et au contrôle d'Internet. Les futurs travaux de Jérôme Ciccolini devront s'intéresser à cette question qui est relative, d'une part, à la liberté d'expression et à la compétence du juge judiciaire en la matière et, d'autre part, à la nécessité de réprimer des faits qui seraient à l'origine d'actes terroristes. On voit bien, en écrivant cela, la difficulté qu'il y aura à faire le tri dans les abus de la liberté d'expression quand il faudra les rattacher directement à une stratégie médiatique qui sera qualifiée de criminelle.

Qu'est-ce que la sécurité intérieure ?

Éric POURCEL

En 2013, quinze personnes furent abattues à Marseille dans le cadre de règlements de compte¹. Ces chiffres susciterent un débat concernant le rôle de l'armée dans la sécurité intérieure alors même que le président de la République s'était déjà prononcé négativement le 30 août 2012 lors d'un déplacement à Madrid, il y a un an, contre tout recours aux militaires : « *L'armée n'a pas sa place pour contrôler les quartiers de notre République. La gendarmerie [qui dépend de l'armée] peut être présente dans certaines zones, elle l'est. Et c'est le travail de la police, qui doit d'ailleurs être renforcée encore à Marseille, que de faire en sorte que soient éradiqués cette violence,*



Éric POURCEL

Docteur en droit, ancien avocat près la Cour de Paris et officier de réserve Marine.

Exerçant une activité d'auteur, il est membre de droit du comité d'étude de la *Revue Défense Nationale* et de l'Association de Soutien à l'Armée Française (ASAF.)



cette criminalité et ces trafics ». Pour autant, certaines personnalités politiques, telles Samia Ghali mais aussi Ségolène Royal², émirent une opinion divergente au motif de l'usage d'armes de guerre, et un sondage YouGov réalisé pour le *Huffington Post* indiquait qu'à la question « Seriez-vous favorable ou opposé (e) à ce que l'armée soit envoyée à Marseille pour lutter contre la violence ? », 57 % des Français répondirent y être « plutôt favorables », 25 % « plutôt opposés », 18 % n'ayant pas d'avis³.

Un tel débat dans un système démocratique démontre à quel point l'insécurité, qu'elle soit réelle ou supposée, ressentie ou mesurée, peut amener à des réflexions de toute nature sur les moyens à employer en matière de sécurité intérieure. Il ramène à une question essentielle : « qu'est-ce que la sécurité intérieure ? », car même si des unités des forces spéciales comme le 1^{er} régiment de parachutistes d'infanterie de marine (1^{er} RPIMa) de Bayonne s'entraînent en France à la guérilla urbaine, c'est d'abord et avant

tout dans la perspective de projection sur des théâtres extérieurs et non pour considérer la France comme un territoire d'exercice de la défense nationale.

Fondements de la sécurité

La sécurité n'est pas qu'une déclaration d'intention ou un élément de programme politique. La sécurité est un principe fondamental consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose en substance, d'une part, que la sûreté est un droit naturel et imprescriptible de l'homme (article 2), d'autre part, qu'il est nécessaire d'instituer une force publique à cet effet (article 12 et 13). Le Code de la sécurité intérieure fait écho à ces principes en disposant que « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* » (CSI, art L.111-1).

(1) *Le Monde* du 12 septembre 2013, www.lemonde.fr

(2) *RTL* du 12 septembre 2013, www.rtl.fr

(3) *Le Monde*, *Ibidem*.

Dans un État de droit pour lequel la liberté est l'un des trois termes formant la devise constitutionnelle de la République, la sécurité opérationnelle ne peut s'exercer que sous le contrôle des autorités politiques, administratives et judiciaires ainsi que sous l'œil du Défenseur des droits qui accomplit sa mission de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité⁴. Au final, la sécurité intérieure, parce qu'elle s'intègre dans une architecture juridique d'ensemble dont le point d'équilibre est le droit, suppose qu'on en définisse le périmètre avant d'aborder l'articulation entre sécurité intérieure et défense nationale.

Définition du périmètre de la sécurité intérieure

La sécurité intérieure fait l'objet aujourd'hui d'un code éponyme : le Code de la sécurité intérieure (CSI⁵). Toutefois, l'expression même de « sécurité intérieure » n'est pas définie. Quoi qu'il en soit, l'expression de sécurité intérieure recouvre deux notions distinctes : la sécurité au sens de sécurité publique (CSI art L121-1) et la sécurité civile.

Le CSI retient le terme de « sécurité » (CSI, art L111-1 al 2) qu'il définit comme un devoir de l'État s'exerçant sur l'ensemble du territoire de la République ayant pour objet :

- la défense des institutions ;
- des intérêts nationaux ;
- le respect des lois (CSI art 311-1 et S) ;
- le maintien de la paix ;
- le maintien de l'ordre public (ordre et sécurité publics, CSI art L211-1 et S) ;
- la protection des personnes et des biens.

Le Code de déontologie de la police nationale dispose similairement que « *La police nationale concourt, sur l'ensemble du territoire, à la garantie des libertés et à la défense des institutions de la République, au maintien de la paix et de l'ordre public et à la protection des personnes et des biens* ».

Le CSI définit la « sécurité civile » (CSI, art L112-2 et S, art L711-1 et S) comme ayant pour objet :

- la prévention des risques de toute nature ;
- l'information et l'alerte des populations ;
- la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. Les collectivités locales concourent dans le domaine de leur compétence à la sécurité publique en liaison avec les services déconcentrés de l'État, notamment :

- les mairies avec le maire qui est officier de police judiciaire (CSI, art L131-et L131-2, L132-1 à L132-7), la police municipale (CSI art L511-1 et S) et les gardes champêtres (CSI art L521-1 et s),
- les présidents de conseil général avec la police de la circulation (CSI, art L131-3) et les départements avec la prévention de la délinquance (CSI, art L132-15 et S) et la gestion des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

D'autres acteurs publics ou privés concourent aussi à la sécurité intérieure :

- soit au regard des activités et des infrastructures qu'ils gèrent (EDF avec les centrales nucléaires, les barrages, les lignes à haute tension... GDF avec les réseaux de gaz, les compagnies d'exploitation des eaux potables, les sociétés d'exploitation de transports publics, les sociétés de télécommunication, etc.),
- soit au regard de l'activité même de sécurité qu'ils assument sous le contrôle de l'État (activité privée de sécurité) (CSI, art L611-1 et S),
- soit au regard des activités de sécurité civile qu'ils assurent sous le contrôle de l'État (sapeurs-pompiers volontaires...) (CSI art L723-3et S),
- de concourir à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité publique au sens de l'article L.111-1 et avec la défense civile dans les conditions prévues au titre II du livre III de la première partie du Code de la défense (CSI art 121-1).

(4) Le Défenseur des droits accomplit sa mission de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité dans les conditions fixées par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

(5) Créé par l'ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012.

Articulation entre sécurité intérieure et défense nationale

La sécurité intérieure est présentée séparément de la défense nationale qui est régie par le Code de la défense⁶. La défense nationale a pour objet principal « [...] *d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées* [...] » (CD, art L1111-1) L'existence historique de deux ministères, Intérieur et Défense, est la traduction de cette séparation historique de missions consacrée par les textes (CD, art L1142-1 et L1142-2).

Pour autant, le préfet de zone de défense et de sécurité⁷ est à la charnière de ces deux missions puisqu'il a compétence pour prendre les mesures de coordination nécessaires lorsqu'intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité, quelle qu'en soit l'origine, de nature :

- à menacer des vies humaines ;
- à compromettre la sécurité ;
- à compromettre la libre circulation des personnes et des biens ;
- à porter atteinte à l'environnement ;

et que cette situation ou ces événements peuvent avoir des effets dépassant ou susceptibles de dépasser le cadre d'un département.

Il prend les mesures de police administrative nécessaires à l'exercice de ce pouvoir (CSI, art R 122-8). Pour ce faire, il répartit les moyens mobiles de police et de gendarmerie selon les besoins de chaque département. Il n'a pas, cependant, vocation à recourir à des moyens militaires autres que la gendarmerie dans sa configuration « police » pour accomplir sa mission.

Articulation entre sécurité intérieure et défense nationale en temps ordinaire

La séparation de missions entre sécurité intérieure et défense nationale (sécurité extérieure) impose qu'aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale (CD art L1321-1).

Par principe, la sécurité intérieure (sécurité publique et sécurité civile) est assurée par des moyens civils et/ou exerçant uniquement des missions civiles :

- les préfets (délégués pour la défense et la sécurité) de région, de département ;
- les services de renseignement ;
- la police nationale et municipale ;
- les compagnies républicaines de sécurité (CRS) ;
- la Garde républicaine ;
- les douanes ;
- les pompiers ;
- la sécurité civile.

Cette règle fait l'objet d'une exception avec la gendarmerie nationale (CSI, art L421-1 et S, CD, art L1321-1). La gendarmerie constitue la charnière entre des moyens humains à statut militaire et le champ de la sécurité intérieure à caractère civil agissant sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, avec des moyens techniques civils, et au vu de missions de police administrative et judiciaire, équivalents à ceux de la police nationale.

Cette séparation organisationnelle, fonctionnelle et de missions ne doit cependant pas cacher qu'il existe en permanence un continuum réciproque d'objectifs et d'action entre la sécurité intérieure et la défense nationale. En effet, « *l'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale* » (CD art L1111-1 al 2) et « *la défense contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale* » (CD, art L1311-1 et s).

Les forces armées assurent d'ailleurs des missions de sécurité sur le territoire national en temps de paix, notamment :

- la marine nationale, qui assure au titre de l'action de l'État en mer la sauvegarde maritime via, notamment, des missions de police administrative et judiciaire, générale ou spéciale, maritime (sécurité de la navigation, lutte contre la pollution...), mais aussi des missions de sauvetage ;
- l'armée de l'air, qui a en charge la police du ciel (dispositif permanent de sûreté aérienne (DPSA) ;

(6) Code de la défense (CD) créé par la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009.

(7) Décret n° 2013-1112 du 4 décembre 2013 relatif à la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure.

- les armées en général qui participent au plan Vigipirate via le recours notamment à la réserve militaire, mais les militaires « [...] ne peuvent procéder à des interpellations ou opérer des fouilles. Ils ont un rôle de surveillance et doivent solliciter un officier de police judiciaire (obligatoirement présent sur le site) en cas de doute ». « Ils ne peuvent agir de façon autonome qu'en cas de légitime défense ⁸ »;
- les renseignements militaires (notamment la direction de la Protection et de la Sécurité de la défense - DPSD) qui assurent la surveillance, l'information et le renseignement pour les questions d'intérêt militaire.

Les moyens des forces armées assurant des missions de police sont adaptés aux missions et aux risques.

Les armes, sous réserve des moyens militaires de la gendarmerie et de l'armée de l'air au titre de sa police du ciel ou de la marine nationale au titre de la sécurité maritime, sont limitées à des armes non létales ou à des armes légères (armes de poing en général, pistolet-mitrailleur et fusil à pompe exceptionnellement...) dont les modalités d'usage sont encadrées⁹.

L'équipement en armes des forces de « sécurité » intérieure a toujours évolué au gré des innovations techniques (drone de surveillance de zone) au vu, cependant, de moyens proportionnés à ce que nécessitent le maintien de l'ordre public et l'action de secours dans un temps de paix.

Articulation entre sécurité intérieure et défense nationale en temps extraordinaire

Les temps extraordinaires, hors conflit armé international (guerre), concernent essentiellement quatre situations : l'état d'urgence, la crise majeure, l'état de siège, enfin l'article 16 de la constitution.

L'état d'urgence

L'état d'urgence est régi par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (CSI art L213-1, CD art L2131-

1). Il s'agit d'une mesure prise par décret du gouvernement soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique, qui autorise la restriction de certaines libertés fondamentales (circulation, réunion, manifestation, liberté de la presse, etc.) et l'instauration de règles particulières (couvre-feu, assignation à résidence, institution de zone de protection et de sécurité...) pendant un temps limité à douze jours (au-delà de ce délai une loi est nécessaire) et sur tout ou partie du territoire.

La loi ne prévoit pas expressément l'emploi des moyens militaires pour l'État d'urgence, mais le recours à un service de sécurité nationale (CD art L2151-1 et S).

Pour autant, le recours en sus aux moyens militaires spécifiques de la gendarmerie nationale est sans doute envisageable sous réserve d'une autorisation dans des conditions définies par décret en Conseil d'État (CD, art 1321-1 ; CSI, art L214-1).

L'état d'urgence fait l'objet d'un encadrement légal avec l'article 4 du pacte de l'ONU de 1966¹⁰.

Le Comité des droits de l'homme de l'ONU, qui a élaboré en 1981 une déclaration relative à l'interprétation de cet article, a compétence pour examiner les éléments constitutifs du danger public invoqué et éventuellement solliciter l'élaboration de rapports spéciaux.

Cependant, la proclamation de l'état d'urgence ne permet pas de déroger à certains droits fondamentaux et interdictions absolues qui sont régis par les conventions sur le droit international humanitaire *lato sensu* (« droit à la vie », interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, etc.).

L'état d'urgence a été mis en application à plusieurs reprises, notamment en 1955 (guerre d'Algérie), en 1984 (Nouvelle-Calédonie), en 2005 (émeutes en banlieue).

(8) Ministère de la Défense, *Le Monde*, 12 09 2013, www.lemonde.fr

(9) Les conditions d'usage des armes à feu pour le maintien de l'ordre public sont définies à l'article 431-3 du Code pénal et à l'article L. 211-9 du Code de la sécurité intérieure. (CD art L1321-3).

(10) « 4.1 Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. [...] 4.3 Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations ».

La crise majeure

Le législateur a créé en 2011¹¹ un nouveau dispositif en cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation (CD, art L.2171-1 et S).

En ce cas, le Premier ministre peut recourir au dispositif de réserve de sécurité nationale. Le dispositif de réserve de sécurité nationale a pour objectif de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'État, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public. Il est constitué des réservistes de la réserve opérationnelle militaire, de la réserve civile de la police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve civile pénitentiaire et des réserves de sécurité civile.

Naturellement, le recours aux moyens militaires spécifiques de la gendarmerie nationale est alors envisageable sous réserve d'une autorisation dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. (CD, art 1321-1, CSI, art L.214-1). Mais le recours aux forces militaires professionnelles n'est pas envisagé expressément.

L'État de siège

L'état de siège est déclaré par décret en conseil des ministres en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée. Le décret désigne le territoire auquel il s'applique et détermine sa durée d'application.

La notion d'insurrection armée (par opposition à guerre étrangère) est importante puisqu'elle suppose que l'état de siège est la résultante d'une rébellion interne dont les caractéristiques légales ne sont pas définies par les textes nationaux.

Or, le CSI prévoit expressément qu'en cas d'état de siège décrété, « *les pouvoirs dont l'autorité civile était investie pour le maintien de l'ordre et la police sont transférés à l'autorité militaire* » sachant que « *l'autorité civile continue à exercer ses autres attributions* ».

L'état de siège implique donc un certain niveau d'intensité au risque de voir l'insurrection armée assimilée à un conflit armé non international (CANI).

Les CANI sont *définis* par le droit international¹² comme « [...] *des conflits qui se déroulent sur le territoire des HPC (d'un État) entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent protocole* ».

A contrario, les mêmes conventions disposent que les textes sur les CANI ne s'appliquent pas : « *aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues qui ne sont pas considérés comme des conflits armés*¹³ », ce qui recouvre l'état d'urgence ainsi que la crise majeure.

Article 16 de la Constitution : cas particulier de la menace grave et immédiate contre l'intégrité du territoire

Le président de la République dispose de pouvoirs exceptionnels au titre de l'article 16 de la constitution du 3 octobre 1958¹⁴ en cas de menace grave et immédiate affectant l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux et si le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu.

Au regard de la sécurité intérieure hors conflit armé international, les pouvoirs exceptionnels de l'article 16 sont concernés par l'atteinte à l'intégrité du territoire,

(11) Loi n°2011-892 du 28 juillet 2011 - art. 1.

(12) Conventions de Genève et protocole additionnel II (article 1-1).

(13) *Ibid*, §2 du même article 1-1 du protocole additionnel II.

(14) Art 16 : « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.*

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies.

Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée ».

ce qui vise non seulement les troubles internes à l'ordre public de caractère révolutionnaire évoluant vers la guerre civile (mise en cause des institutions), mais aussi les mouvements indépendantistes (intégrité du territoire de la République).

La mise en œuvre de l'article 16 constitue un acte de gouvernement échappant au contrôle du juge administratif, mais est soumis, au bout de trente jours, au contrôle du Conseil constitutionnel.

L'article 16 a été employé une fois en 1961 lors du putsch des généraux au cours de la crise algérienne.

L'article 16 ne délimite pas les moyens susceptibles d'être mis en œuvre : tous les moyens devraient être envisageables, le recours aux moyens militaires spécifiques de la gendarmerie nationale (CD, art 1321-1, CSI, art L.214-1), mais aussi probablement le recours aux armées professionnelles sous réserve d'une réquisition légale au sens de l'article 1321-1 du Code de la défense.

Les mesures mises en œuvre au titre de l'article 16 et la situation elle-même seront susceptibles d'être appréciées à l'aune :

- du droit des conflits armés non internationaux (CANI) régi par les conventions de Genève ratifiées par la France ;
- du droit pénal international, en cas de crime de guerre ou de crime contre l'humanité, régi par la convention de la Haye, ratifiée par la France. On notera cependant que le droit pénal interne a réceptionné ces incriminations.

Conclusion

L'intervention de l'armée est par principe soumise à la loi, c'est le sens de la réquisition légale prévue par l'article L.1321-1 du Code de la défense : autant dire que l'armée n'a pas vocation à assurer la sécurité publique de la République, mais qu'elle peut aisément être mobilisée pour assurer des missions de sécurité civile afin de porter secours aux populations.

Si la gendarmerie constitue un outil militaire, statutairement, à usage de sécurité intérieure, elle ne peut employer ses moyens militaires au titre de la sécurité intérieure que par exception. Quant aux polices spéciales, police de l'air et sécurité maritime, pour lesquelles des moyens militaires sont employés, c'est avant tout afin d'assurer la défense du territoire au regard de deux milieux spécifiques.

La sécurité intérieure est donc essentiellement une affaire civile dont la vocation est d'assurer la concorde de la nation en protégeant et en sauvant.

Le recours à l'armée ne peut être que symptomatique soit de l'affaiblissement de la légitimité de l'État, soit d'un État « failli », voire les deux. En ces cas, la guerre civile ou la révolution déporte la question de la sécurité intérieure vers un autre contexte juridique, celui du droit des conflits armés ■

De la contre-insurrection à la « contre-délinquance »

Faire du citoyen le premier acteur de sa sécurité

Stéphane AUTHIER

La patrouille de gendarmerie vient d'être engagée. L'appelant signale que sa maison a été cambriolée et qu'il vient de mettre en fuite quatre individus à bord d'une petite citadine bleue. Rapidement, la patrouille est sur l'axe, dans la bonne direction de fuite. Les gendarmes rattrapent le



Stéphane AUTHIER

Saint-Cyrien de la promotion colonel Cazeilles (1995-1998), le chef d'escadron Stéphane Authier a occupé divers postes

de commandements opérationnels, dont la compagnie de gendarmerie départementale de Revin (08). Il a été engagé au Tchad (opération « Épervier ») à trois reprises et au Kosovo (opération « Trident »).



© vekha - Fotolia.com

véhicule, la course-poursuite s'engage. Au détour d'un virage, les cambrioleurs s'engouffrent dans la cour d'une ferme. Les gendarmes ne le voient pas et poursuivent sur la route. Dans la ferme, le propriétaire aperçoit le véhicule pourchassé. Il ne le signale pas, alors qu'il voit passer les gendarmes, avec sirène et gyrophare. Les cambrioleurs reprennent la route en sens inverse, peu de temps après. Plus tard, lors de l'enquête de voisinage, le fermier déclarera aux gendarmes que c'est volontairement qu'il n'a pas signalé ce comportement suspect. Il pensait que le véhicule en fuite était pourchassé pour une infraction au Code la route ; par « solidarité », compassion, il n'a rien fait. Pourtant les campagnes de communication pour mettre en garde la population contre les cambriolages vont bon train : élus, forces de l'ordre, presse, tout le monde relaie les mises en garde.

Le délinquant « comme un poisson dans l'eau »

Dans le cas présent, les cambrioleurs ont bénéficié de l'appui de la population. Un soutien passif, par omission, mais un soutien tout de même. Ce lien population-délinquant n'est pas sans rappeler le lien population-insurgé/révolutionnaire, selon le camp dans lequel on se place. Or, « *le révolutionnaire doit être comme un poisson dans l'eau* » disait Mao Tsé Toung. Poussons plus en avant la comparaison avec le délinquant.

Le délinquant, comme l'insurgé, a besoin de l'appui de la population. En effet, pour celui-ci comme pour le délinquant, se fondre dans la population permet de se dissimuler, de prospérer, de se renseigner sur ses futures cibles, pour finalement frapper. La population peut alors adopter deux attitudes différentes : une complicité passive, voire une participation active.

La « complicité passive » de la population fournit au délinquant un environnement neutre, qui en tirera une tranquillité d'esprit certaine : pas de dénonciation, pas d'observation par des voisins curieux qui pourraient rapporter aux forces de l'ordre des allées et venues nocturnes... La peur (crainte de représailles en cas de dénonciation ou de rébellion), l'indifférence peuvent expliquer cette posture.

Dépasant la neutralité ou la complicité passive – qui nous semblent relever de la même idée – la population peut aussi soutenir les délinquants, par une participation active. L'environnement devient alors favorable aux délinquants. Ainsi, des organisations criminelles peuvent prospérer dans un quartier en bénéficiant d'un soutien tacite des habitants, motivé par l'impact économique de la criminalité (rémunération des jeunes guetteurs, emploi de « nourrices » qui cachent à leur domicile des produits illégaux tels que des produits stupéfiants). Cette acceptation des délinquants par leur environnement permet alors aux criminels de dissimuler leurs agissements, ou tout du moins de rester en dessous d'un seuil d'activité qui attirerait l'attention des forces de l'ordre.

Ceci explique probablement le développement récent d'autres techniques d'investigation, fondées sur une autre « publicité » des activités délinquantes, à savoir l'approche économique et financière. Au lieu de s'appuyer sur un renseignement émanant par exemple de la population, il s'agit de rechercher le renseignement relatif au train de vie d'un individu sans revenus officiels, sur son patrimoine bancaire, mobilier ou immobilier.

La population est donc un élément majeur de la lutte contre l'insécurité et la délinquance, certes non exclusif, mais incontournable. Influencer la population permet d'influencer l'environnement dans lequel le délinquant évolue. Comment les forces de sécurité peuvent-elles utiliser cette donnée ? Dans quelle mesure est-il possible d'adapter la contre-guérilla à une « contre-délinquance » ?

Asphyxier le poisson sans vider le bocal

À l'occasion des récents conflits en Irak ou en Afghanistan, les décideurs de l'armée américaine et autres think tanks, cherchant des solutions doctrinales à ces conflits, ont (re)découvert des théoriciens, notamment français, de la contre-insurrection. Ceux-ci, à la réputation encore souvent sulfureuse en France, du fait de la guerre d'Algérie, méritent d'être relus sous un nouvel angle.

Ainsi, Roger Trinquier, dans *La Guerre moderne*, relève qu'il est en général fait abstraction de l'habitant, alors que tout militaire a généralement en tête les éléments classiques de l'étude de sa manœuvre (mission, moyen, terrain, ennemi).

« Pour que l'habitant échappe à la menace des organisations ennemies, pour qu'il cesse d'être une cible isolée qu'aucune force de police n'est en mesure de protéger, nous devons le faire participer lui-même à sa propre sécurité » écrit Trinquier. *« L'habitant, chez lui, est au centre du conflit. [...] Sous une certaine forme, il est devenu un combattant. Il est donc essentiel de le préparer au rôle qu'il aura à jouer, de le mettre en état de le remplir à nos côtés avec efficacité »* [p. 25 sqq.].

Dans *Contre-insurrection*, David Galula a également défini le rôle de la population : le soutien qu'elle accorde est aussi vital pour le loyaliste (=le gendarme !) que pour l'insurgé (=le délinquant...), le problème consistant, pour les forces régulières, à contrôler chaque région tout en conservant la liberté de manœuvre pour opérer ailleurs. La population peut donc participer à ce contrôle de zone en appui des forces régulières.

Les forces de l'ordre ont donc tout intérêt à s'appuyer sur la population. En effet, cela permettra à la population de voir les efforts faits par la gendarmerie ou la police nationales, pour prendre en compte les menaces. Ainsi la population, avide de résultats, mais réticente à la vidéoprotection par crainte de l'espionnage et du « flicage », constatera que les forces étatiques ont toute leur place dans un paysage de la sécurité qui tend à la privatisation ou à la « municipalisation ». Cela permet surtout d'associer la population à sa propre sécurité, en faisant des citoyens des capteurs de renseignement à même de recueillir tout élément pouvant faciliter les investigations. Associer tout un chacun permettra d'ailleurs peut-être, le faisant participer, de calmer le « syndrome du justicier » : au-delà d'un certain seuil d'agacement, les populations n'hésitent plus aujourd'hui, dans certaines zones, à clairement annoncer qu'elles vont s'organiser pour patrouiller la nuit ou qu'elles sont déterminées, le cas échéant, à faire justice elles-mêmes... L'actualité récente comporte suffisamment d'illustrations de ce phénomène.

Associer tout un chacun permettra d'ailleurs peut-être, le faisant participer, de calmer le « syndrome du justicier » : au-delà d'un certain seuil d'agacement, les populations n'hésitent plus aujourd'hui, dans certaines zones, à clairement annoncer qu'elles vont s'organiser pour patrouiller la nuit ou qu'elles sont déterminées, le cas échéant, à faire justice elles-mêmes...

Une fois associée, la population pourra donc renseigner les forces de sécurité, dissuadant par-là d'éventuels cambrioleurs en quête d'un butin ; cela permettra également d'assurer une surveillance dans certaines zones, dans un contexte de maîtrise des flux et des espaces rendu difficile par le contexte budgétaire général.

Modalités pratiques

D'ores et déjà, la gendarmerie nationale associe la population à sa sécurité, par exemple via le dispositif « tranquillité vacances ». Elle l'associe aussi par son modèle de force de proximité, cultivant l'appropriation territoriale, le contact des élus et des habitants, et la déclinaison d'un certain nombre de référents (scolaire, prévention technique de la malveillance, etc.), ces derniers se livrant régulièrement à des séances de formation ciblant des populations vulnérables.

Il est néanmoins possible d'aller plus loin, en s'inspirant des théoriciens cités *supra*, sans aller jusqu'à préconiser certaines extrémités (Trinquier préconise la création d'un service de renseignement, l'encadrement de la population, etc.). Ainsi, Galula a établi que le soutien de la population s'obtient par « *une minorité active qui doit entraîner la majorité neutre* ». Trinquier mentionne également cette phase de sélection de certains habitants, pouvant utilement relayer l'action des forces de sécurité/gendarmerie auprès d'autres habitants, géographiquement répartis dans une même commune par exemple. Sélectionnés, ces citoyens pourraient être formés soit en matière de protection soit en matière de renseignement.

Dans le domaine de la protection, ces habitants pourraient être sensibilisés pour relayer des conseils simples à leurs voisins : mise en place d'éclairage à détection de mouvement, ne pas laisser déborder sa boîte aux lettres en cas d'absence prolongée, etc. Bref, des conseils simples du type tranquillité vacances. En matière de renseignement, la formation permettrait d'indiquer les réflexes à avoir : relever les plaques d'immatriculation, photographier les individus au comportement bizarre, modalités pratiques pour donner l'alerte avec par exemple envoi de SMS par

« l'habitant vigilant » à ses voisins et à la patrouille de permanence.

À ce titre, le dispositif de la participation citoyenne, qui voit les habitants s'impliquer dans la lutte contre la délinquance locale, dans un cadre général strictement encadré, obtient de très bons résultats. Aujourd'hui, ce dispositif est opérationnel dans plus de 600 communes, il permet de rassurer la population, et d'obtenir de bons résultats en matière de lutte contre la délinquance.

Bien sûr, les esprits chagrins ne manqueront pas de faire un parallèle avec les noires heures de l'histoire de France : recettes héritées de la guerre d'Algérie, incitation à la délation, crainte d'encourager les velléités d'autodéfense...

Or, les forces de sécurité n'ont plus la possibilité d'être partout et tout le temps. La technologie, certes incontournable (vidéoprotection, lecteur automatisé de plaques d'immatriculation...), ne peut remplacer le bon sens du capteur humain qu'est l'habitant, qui sait que telle personne circulant à allure lente et photographiant sa demeure n'est pas de sa commune, et que des cambriolages ont récemment été commis par des individus employant tel ou tel subterfuge.

La gendarmerie nationale, par son maillage territorial, sa proximité de la population et la compétence de ses référents (dès le niveau de la brigade de gendarmerie départementale), peut initier cette nouvelle approche et développer plus encore les dispositifs existants.

Il ne s'agit donc pas de semer la paranoïa dans un climat déjà anxiogène ; il s'agit surtout de définir une nouvelle approche de la sécurité intérieure et de refonder la relation force de sécurité-population, en replaçant l'habitant, également citoyen, contribuable, victime et témoin, au cœur des préoccupations, en le rendant acteur de sa propre sécurité ■

Le couple analyste-décideur : un mariage de raison¹

Franck BULINGE

Cet article est extrait de l'ouvrage de Franck Bulinge, *Maîtriser l'information stratégique : méthodes et techniques d'analyse*, De Boeck, collection Information et stratégie, 2014.

Après une présentation des principes théoriques et des méthodes et techniques de l'analyse d'information et de renseignement, ce chapitre aborde la question du rapport entre analystes et décideurs dans une perspective de collaboration. Il introduit l'avant-dernier chapitre consacré à l'analyse collaborative au sein d'une cellule de gestion de crise. Le dernier chapitre est enfin consacré au métier et à la formation de l'analyste.



Franck BULINGE

Ancien analyste de renseignement militaire, Franck Bulinge est maître de conférences et directeur de recherche en sciences de l'information à l'université de Toulon. Il a développé le concept d'intelligence informationnelle en France au début des années 2000 et enseigne l'analyse d'information à l'université et dans les grandes écoles, ainsi que dans les institutions gouvernementales (INHESJ, IHEDN).

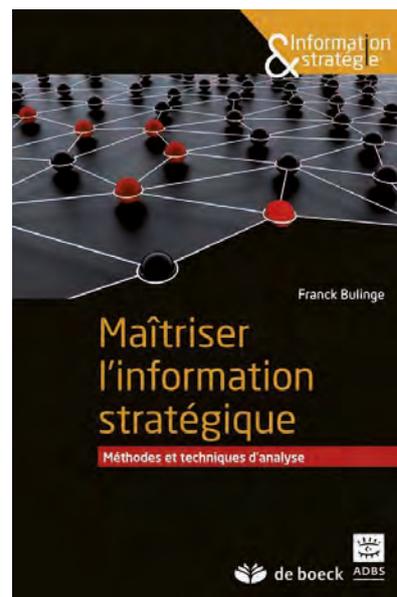
Le renseignement et l'intelligence économique reposent sur un socle théorique et méthodologique historiquement construit pour répondre à un besoin de formalisation conceptuelle au profit de la bureaucratie du renseignement. Or, non seulement il est possible de démontrer la faiblesse du modèle, mais de surcroît, l'évolution du monde à partir de la seconde moitié du XX^e siècle, et son accélération à la fin de la guerre froide appellent une réflexion majeure sur notre rapport à l'information et à la connaissance stratégiques. Dans ce contexte, le rôle de l'analyste et son rapport au décideur deviennent un enjeu managérial majeur.

Les nouveaux enjeux de l'analyse

Non sans une certaine ironie de l'histoire, alors que les acteurs commencent tout juste à reconnaître la nécessité d'analyser l'information, le

modèle susceptible d'être proposé ne semble plus en mesure de répondre aux besoins des organisations, entreprises ou institutions. Il paraît donc opportun de prendre en compte non seulement l'évolution des technologies de l'information et de la communication, mais également les connaissances en sciences humaines pouvant contribuer à fonder un modèle adapté.

Si l'analyse était auparavant entendue comme une activité intellectuelle caractérisée par une approche froide de l'information factuelle et plutôt déconnectée du réel, elle s'inscrit aujourd'hui dans un contexte médiatique caractérisé notamment par l'abondance et l'accessibilité de l'information, mais également par la spontanéité et la prééminence des événements sur les faits. Il en résulte un glissement de paradigme puisque l'on passe d'une analyse factuelle visant à comprendre la réalité d'une situation, à une analyse événementielle visant à comprendre le phénomène médiatique



(1) Extrait de l'ouvrage de Franck Bulinge, *Maîtriser l'information stratégique : méthodes et techniques d'analyse*, à paraître en novembre chez De Boeck, collection Information et stratégie. Préface d'Alain Chouet, ancien chef du service de renseignement de sécurité de la direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE).

de la réalité. C'est principalement cette évolution qui donne le sentiment d'une plus grande complexité du « nouvel ordre mondial » par rapport au monde bipolaire qui prévalait durant la guerre froide. On assiste ainsi à une multiplication des facteurs influençant ses enjeux, l'univers décisionnel d'aujourd'hui pouvant se résumer de la manière suivante :

- passage du bilatéralisme au multilatéralisme ;
- accélération des flux informationnels ;
- hypermédiation ;
- transparence, difficulté à préserver le secret ;
- démultiplication, imprévisibilité des menaces et des crises ;
- fragmentation, volatilité, désordre et mobilité ;
- interdépendance des événements, effet domino ;
- influence et manipulation des opinions publiques ;
- impact de l'économie sur le politique ;
- impossibilité de prévoir, de planifier.

Cette évolution implique une évolution des référentiels, principes, méthodes et outils d'analyse :

- gestion des événements plus que des faits ;
- approche collective multisectorielle ;
- analyse multi-sources en temps réel ;
- gestion en temps réel des flux d'information et de connaissance ;
- gestion de la complexité ;
- gestion des contingences irrationnelles ;
- prise en compte de tous les possibles.

De manière synthétique, le but de l'analyse-exploitation de l'information est double :

- résoudre des problèmes : il s'agit de répondre aux questions qui émergent en situation décisionnelle qu'elle soit planifiée ou non ;
- produire des connaissances actionnables : il s'agit de transformer l'information en support décisionnel.

Les défis de l'exploitation de l'information sont par conséquent multiples : pertinence, fiabilité, originalité, primauté, interopérabilité, confidentialité des connaissances produites, le tout sous contrainte de temps et de moyens.

Incertitude, information et décision

La production de connaissances actionnables repose généralement sur l'idée de réduction de l'incertitude du

décideur face à une décision à prendre. Dans un monde caractérisé par sa complexité, un décideur peut-il espérer prendre la bonne décision ou, plus raisonnablement, une décision optimale ?

L'approche classique considère que l'information est un réducteur d'incertitude. L'aphorisme d'Auguste Comte s'impose comme introduction au cours de renseignement : « *Savoir pour prévoir afin de pourvoir* ». Selon cette approche, l'incertitude serait inversement proportionnelle à la quantité d'informations disponibles, tout en admettant éventuellement l'impossibilité de cerner la totalité de la connaissance visée, ne serait-ce que parce que cette dernière est impossible à déterminer *a priori*.

Cette théorie ne rend cependant pas compte de la variété informationnelle et notamment de la qualité des informations et de leur impact, chacune étant considérée schématiquement comme une pièce de puzzle, toutes choses égales par ailleurs. Dès lors, l'activité de renseignement consisterait à collecter un maximum d'informations afin d'obtenir une représentation suffisante de la situation étudiée.

Le rapport de l'information et de la connaissance est en réalité non linéaire. En effet, la représentation construite à partir des informations, à l'image du puzzle et de ses pièces, atteint rapidement un stade d'intelligibilité auquel un surcroît d'information n'apporte pas grand-chose. L'effort nécessaire pour l'obtenir n'est pas rentable.

En outre, on observe couramment que l'information peut être *a contrario* un facteur de trouble cognitif, surtout si les informations reçues sont inégales, voire contradictoires, de sources trop variées ou encore trop nombreuses. Dès lors, soit elle dépasse la capacité de traitement de l'analyste et du décideur (surinformation), soit elle donne une représentation trop complexe de la réalité, augmentant les variables décisionnelles.

Au-delà d'un certain seuil, l'information dégénère en bruit et le décideur aura tendance à ressentir un doute. Il peut

LA PRODUCTION DE
CONNAISSANCES
ACTIONNABLES REPOSE
GÉNÉRALEMENT SUR
L'IDÉE DE RÉDUCTION DE
L'INCERTITUDE DU DÉCIDEUR
FACE À UNE DÉCISION À
PRENDRE. DANS UN MONDE
CARACTÉRISÉ PAR SA
COMPLEXITÉ, UN DÉCIDEUR
PEUT-IL ESPÉRER PRENDRE LA
BONNE DÉCISION OU, PLUS
RAISONNABLEMENT, UNE
DÉCISION OPTIMALE ?

alors parvenir à un état d'indécision qui le conduit soit à demander toujours plus d'information, soit au contraire à s'émanciper du système d'information pour prendre une décision plus intuitive. Il se fonde dès lors non sur une connaissance produite, mais sur une connaissance induite qui est sa représentation personnelle de la réalité et de la bonne décision à prendre. Il existe par conséquent, selon cette hypothèse, un risque à collecter trop d'information : trop d'information tue l'information.

Le couple analyste-décideur

La notion de couple analyste-décideur est générique. Au niveau de l'intelligence économique, elle peut aussi bien décrire un couple conseiller-président qu'une équipe d'experts au service d'une équipe dirigeante. Au niveau du renseignement, la fonction d'analyste étant clairement identifiée, la relation est fondée sur le schéma analyste – chaîne hiérarchique – dirigeant politique ou militaire.

Un couple paradoxal

À partir des travaux anglo-saxons évoquant une typologie analyste-décideur politique, on peut généraliser le champ de comparaison entre les fonctions d'analyste et de décideur au sens de dirigeant d'une organisation. Cela donne le tableau 1 qui offre une vision comparative des spécificités de chaque fonction.

Tableau 1 : caractéristiques du couple analyste - décideur

Analyste	Décideur
Des faits	Des événements
Objectivité	Subjectivité
Distanciation	Implication
Information/Connaissance	Expérience/Intuition
Recul/événements	« Tête dans le guidon »
Enjeux professionnels	Enjeux stratégiques et politiques
Spécialiste/Expert	Généraliste/Manager
Conceptualisation/Proposition	Décision/action
Stabilité professionnelle	Instabilité de la fonction
Auditoire restreint	Auditoire public
Précision/Perfectionnisme	Approximation/optimisation
Culture intellectuelle	Culture managériale
Contraintes intellectuelles	Contraintes décisionnelles

Comme on peut le constater, cette typologie fait apparaître une opposition naturelle à partir de laquelle il faut envisager une relation constructive et non antagonique. Le principal élément de conciliation mis en évidence dans la littérature et par l'expérience, c'est le facteur confiance.

Nous sommes tous des analystes !

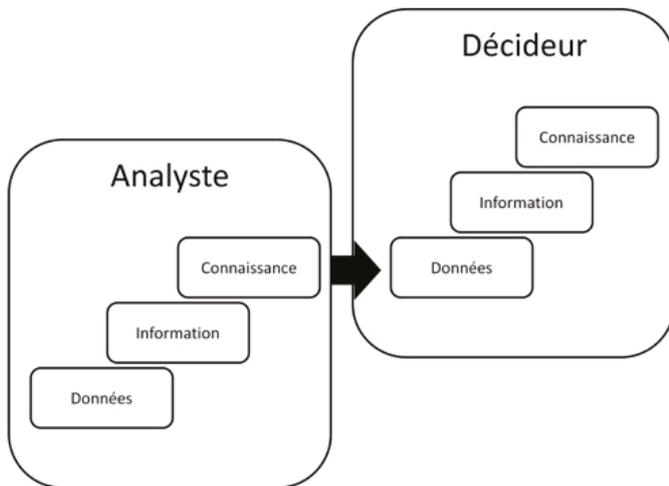
Pour Pierre Fayard, « *ce n'est pas l'accumulation (documentation) qui crée de la valeur et de l'information stratégiquement utile, mais la capacité combinatoire et la créativité de son milieu d'accueil* ». De fait, tous les acteurs sont des analystes par nature tandis que certains le sont par destination. Cela signifie que l'analyse n'est pas uniquement une affaire de spécialistes dont la fonction primerait sur la perception générale ou individualisée des situations. Elle s'inscrit au contraire dans une dimension sociale et technique (notion de dispositif sociotechnique) au sein de laquelle l'analyste doit trouver sa place.

Hiérarchie des connaissances entre analyste et décideur

Comme on l'a vu *supra*, toute connaissance produite par l'analyste devient un intrant cognitif chez le décideur. La connaissance d'un analyste est *de facto* réduite au statut de donnée dans le système cognitif du décideur. Elle devient un élément parmi d'autres pris en compte dans le processus de construction des représentations du dirigeant, comme l'illustre le schéma suivant :

Il est important de comprendre ce statut subalterne de la connaissance produite, parce qu'il est un facteur de frustration pour l'analyste. En outre, si l'on resitue l'analyste dans l'environnement interpersonnel du décideur, on s'aperçoit qu'en fonction de sa position hiérarchique et du niveau de confiance que le décideur lui accorde, il peut facilement se trouver hors de sa sphère directe d'influence. Il arrive que la femme du décideur ait plus d'influence que le meilleur des analystes.

Figure 1 : statut de la connaissance produite par l'analyste



Influence de l'environnement médiatique : l'approche experte vs analytique

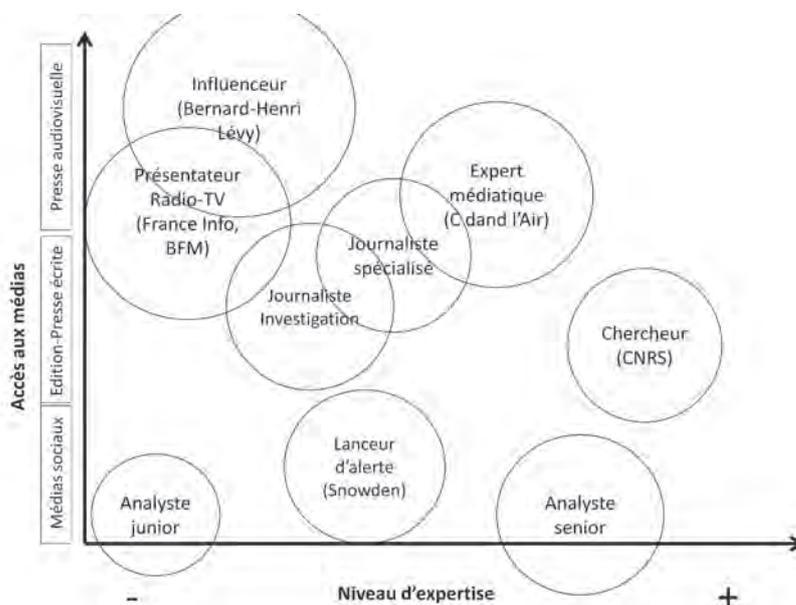
Un expert en situation d'analyse travaille à partir de ses connaissances propres. Chaque donnée nouvelle est évaluée puis « engrammée » dans son système cognitif. Dès lors, il exploite ou non cette information qui vient ou non enrichir sa représentation d'une situation ou

d'un problème, en fonction de l'idée qu'il s'en fait. La résolution est de nature intuitive, au sens d'émergence d'une représentation mentale à partir d'une base de connaissances actualisée. L'expert semble *a priori* pouvoir se passer d'un processus analytique formel. Il produit des synthèses en temps réel et dispose d'une autorité de principe liée à sa notoriété. En ce sens, un expert bénéficie d'une médiatisation certaine bien que, comme on l'a vu plus haut, il ne soit pas à l'abri de se tromper lourdement, comme le montrent nombre d'exemples, notamment en économie et en géopolitique. De fait, l'essentiel de sa représentation d'une situation ou d'un problème étant déjà construit, l'expert peut être moins tenté par d'éventuelles évolutions qu'il ne maîtriserait pas. En se référant aux schémas mentaux issus de son expérience, il peut être rétif au changement dès lors que son expertise s'inscrit en profondeur dans son identité sociale. Le risque est alors de se comporter en juge et censeur de l'information, aux dépens d'une analyse « naïve. » L'heuristique de jugement (raccourci intuitif) prend dès lors le pas sur l'heuristique de découverte (exploration des possibles).

L'utilité de l'expertise n'est pas remise en question, mais il est important de comprendre les jeux d'acteurs qui influencent l'environnement décisionnel.

C'est donc dans ce théâtre aux multiples acteurs que l'analyste doit faire entendre sa voix.

Figure 2 : acteurs et influence médiatique



Le transfert des connaissances

En tant que résultat d'un processus, l'information est un construit sociocognitif qui suggère une subjectivité par nature (voir *supra*). Une conséquence essentielle est que l'information n'est qu'une représentation personnelle de la réalité. En tant que telle, son partage nécessite une double action de transmission et d'appropriation entre acteurs, avec d'un côté le producteur d'information (génériquement l'émetteur, incarné par « l'analyste ») et de l'autre son utilisateur (le « récepteur » incarné par le décideur). Construction et partage sont, par conséquent, intimement liés par un processus de communication dont va dépendre la co-construction d'une représentation collective. Ainsi se pose la question de la relation de communication entre les différents acteurs, en tenant compte des variables sociocognitives qui influencent le transfert, mais également les caractéristiques propres à chaque fonction. Au centre, se pose la question de l'intégrité de la connaissance transmise par l'analyste et prise en compte par le décideur.

Les variables sociocognitives

On peut distinguer de multiples variables entrant dans l'équation communicationnelle entre analyste et décideur :

- variables psychologiques : stress, biais cognitifs, capacité cognitive, etc. Ici se pose la question des compétences informationnelles des acteurs, généralement occultée par les chercheurs : le dirigeant est-il apte à traiter l'information ? Amitai Etzioni [2002] confirme par exemple que « *les managers ont tendance à laisser leurs émotions prendre le dessus dans le processus de prise de décision* ». Ou bien, submergés par le flot d'information, certains, découragés, « *préfèrent s'en remettre aux astrologues et aux médiums* ».
- variables opérationnelles : urgence, importance, diversité des acteurs et parties prenantes, influences environnementales, contingences diverses (légal, culturelles, etc.). Le dirigeant est-il libre dans l'élaboration de sa décision ?
- variables organisationnelles : distance hiérarchique, rapport à l'information, culture technologique, structure de pouvoir, biais organisationnels, etc. Exemple : le dirigeant est-il capable d'établir un rapport non hiérarchique en situation d'échange d'informations ou de résolution de problèmes ? Est-il capable de déléguer la production de connaissances ? De fait, comme le souligne Nicolas Moinet, « *malgré l'ouverture des entreprises françaises à la mondialisation, les relations sociales entre salariés et managers restent encore fortement marquées par le statut social de la hiérarchie, l'élitisme, le manque de confiance et de coopération* ».

Chris Argyris confirme quant à lui que la question des relations interpersonnelles entre les cadres dirigeants et leur équipe est centrale. Il fait cette remarque essentielle que les dirigeants « *ont du mal à supporter la lenteur des réunions, l'abondance des données quantitatives et le fait d'ignorer comment les membres du groupe ont manipulé les données entrant dans la décision avant de les leur présenter* ».

Le pire des torts est d'avoir raison trop tôt ou contre tous...

De même, le fait pour l'analyste d'émettre un avis contraire à l'avis généralement partagé peut se voir opposer un refus du décideur (par exemple lorsque celui-ci se range plus volontiers aux représentations véhiculées par les médias) et entraîner une perte de légitimité et de confiance. On peut résumer cette situation par cette maxime : « *le pire des torts est d'avoir raison trop tôt ou contre tous* ».

La notion de cercles d'influence et de décision implique que la réussite de l'analyste dépend en partie de sa capacité à se rapprocher du décideur, autrement dit de son intelligence politique. Cela suppose de développer une stratégie de pénétration et d'intégration des cercles d'influence fondée sur une bonne connaissance de la structure et des acteurs.

Il s'agit d'une posture que doit adopter l'analyste s'il veut être entendu et écouté, mais également s'il souhaite réussir sa carrière. Devenir le conseiller du dirigeant apparaît dès lors comme l'aboutissement d'un parcours professionnel jonché d'obstacles, de pièges et de chausse-trappes. C'est un choix ambitieux qui suppose de posséder les qualités indispensables à la survie en milieu politique.

L'analyse transactionnelle de la communication analyste-décideur

Le décideur peut intégrer une information d'autant plus facilement qu'elle est brute et ce, quel que soit le niveau de la source (homologue, subalterne). Plus l'information est élaborée, plus la transaction repose alors sur des facteurs communicationnels agissant comme des filtres ou des leviers cognitifs : biais sociaux (distance hiérarchique, intersubjectivité sociale), proximité physique et géographique, interactivité médiatique, temporalité (urgence, disponibilité), contextualité (pertinence, cohérence, gravité, importance, nouveauté), acceptabilité (écart cognitif).

Dans une transaction complexe, la relation entre analyste et décideur peut être envisagée selon plusieurs niveaux de rapport entre les deux acteurs, lesquels peuvent adopter trois types de comportements symboliques : adulte, parent, enfant. La relation analyste-décideur est généralement de type « subalterne < > supérieur » Elle se traduit par des schémas comportementaux qui constituent le socle communicationnel de la relation de travail.

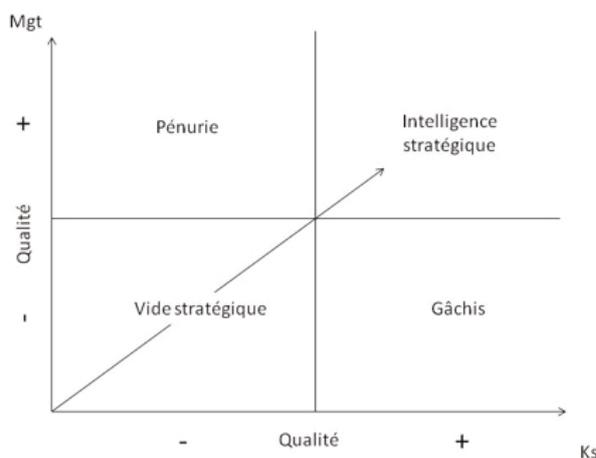
Management et connaissance

Ce qui précède introduit l'idée d'une compétence managériale en matière d'utilisation des connaissances stratégiques. C'est ce qu'on appelle couramment la culture de l'information ou du renseignement, que l'on peut définir plus précisément comme une culture managériale fondée sur des usages informationnels.

Cette culture repose à la fois sur une capacité managériale et sur la qualité des info-connaissances produites par le dispositif de renseignement. Comme le montre le schéma suivant, on peut définir quatre secteurs selon la qualité du management et de la production des connaissances :

On s'aperçoit que l'intelligence stratégique, c'est-à-dire l'usage intelligent des connaissances produites, est un état d'équilibre qui traduit l'harmonie d'un système. Rien ne sert en effet de produire des connaissances pertinentes si elles ne sont pas utilisées et inversement.

Figure 3 : management et connaissance



Du réseau à la communauté stratégique de connaissance

Le principal apport d'Ikujiro Nonaka [1998], considéré comme le père du « knowledge management », repose sur une vision culturellement enracinée dans la tradition japonaise. Il introduit ainsi une notion fondamentale qu'ont tenté d'expliquer les spécialistes de la question, en dépit d'une barrière conceptuelle liée au langage et notamment à l'écriture japonaise : le Ba.

Un Ba est défini par Pierre Fayard comme un « espace partagé en mouvement » dans lequel se développe un relationnel qui génère une énergie. « Il ne se résume ni à un lieu ni à un tissu de relations orientées », mais constitue « un moment vécu durant lequel se vit un processus de mutation et d'émergence de sens ». Le Ba « fournit une plate-forme qui, dans une perspective transcendante, intègre l'information [...] il est un contexte porteur de sens ».

À propos du Ba, Pierre Fayard évoque également « une conscience partagée, collective portée par des individus qui composent une communauté d'interactions internes et externes ». La notion de communauté est proche de celle de réseau auquel elle donne une consistance téléologique et identitaire.

Généralement, la communauté tend à limiter un périmètre au sein duquel se reconnaissent des praticiens, excluant les « non-initiés », à l'image des guildes et du compagnonnage. Ce type d'exclusion, essentiellement fondé par le secret des pratiques, génère un espace cryptique dans lequel les individus s'enferment au risque de s'isoler comme ce fut longtemps le cas pour les fonctionnaires français du renseignement.

Le concept de Ba, tout comme les expériences vécues au sein des cellules de crise, avions de patrouille maritime, porte-avions et sous-marins nucléaires, renvoient à un modèle non linéaire de coopération, celui d'espace collaboratif au sein duquel s'opère une fertilisation croisée des cultures et des connaissances stratégiques. La figure suivante montre par exemple l'influence qu'exerce la sphère du renseignement sur la sphère politique (pouvoir exécutif essentiellement) et inversement, au point de former, dans certains cas, une communauté stratégique de connaissance.

Nicolas Moinet fait la même remarque s'agissant de l'intelligence économique qui « est avant tout une question de management dont l'objectif est la constitution de communautés stratégiques de connaissance ». Le degré d'organisation communautaire devient dès lors l'enjeu essentiel du transfert et du partage des connaissances, comme le

montre la figure 4. Il illustre le niveau d'intégration de l'info-connaissance au sein des réseaux (niveaux individuel et organique) et des communautés (niveau synergique), l'intelligence stratégique apparaissant comme le point d'intégration ultime au sein d'une entité comparable à un être biologique.

À ce stade, la communication semble pouvoir se passer de modèles formels, elle est de l'ordre d'une symbiose intime productrice d'une énergie positive pour reprendre les termes de Nonaka.

Cette vision exotique d'espace d'intelligence collective traduit une approche spiritualisée et transcendante du management dont on retrouve l'équivalent dans l'idée d'égrégoire développée par la tradition ésotérique occidentale. Toutefois, le charme de la culture japonaise permet de s'aventurer sur un terrain que réprouve et ignore le rationalisme des sciences humaines occidentales. Actuellement, en dehors de l'approche japonaise, il n'existe pas de modèles de communication permettant de décrire et expliquer ces phénomènes qui n'ont pourtant rien de surnaturels. Il n'en reste pas moins que les phénomènes observés traduisent une capacité de « communication totale » dont la modélisation peut emprunter au registre de la physique et de l'acoustique où l'on parle naturellement d'harmoniques, d'unisson, de résonance, etc.

Moment d'intelligence stratégique : un effet rare de résonance cognitive

Le transfert des connaissances de l'analyste vers le décideur n'est pas une action linéaire et mécanique. C'est d'abord un moment et plus précisément, un ensemble continu plus ou moins fort de moments relationnels déterminés par l'alchimie de la nature humaine et des contingences sociales, politiques et économiques.

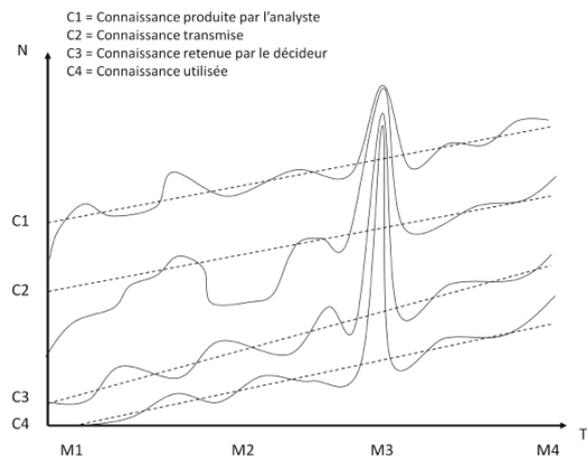
GÉNÉRALEMENT, LA COMMUNAUTÉ TEND À LIMITER UN PÉRIMÈTRE AU SEIN DUQUEL SE RECONNAISSENT DES PRATICIENS, EXCLUANT LES « NON-INITIÉS », À L'IMAGE DES GUILDES ET DU COMPAGNONNAGE. CE TYPE D'EXCLUSION, ESSENTIELLEMENT FONDÉ PAR LE SECRET DES PRATIQUES, GÉNÈRE UN ESPACE CRYPTIQUE DANS LEQUEL LES INDIVIDUS S'ENFERMENT AU RISQUE DE S'ISOLER COMME CE FUT LONGTEMPS LE CAS POUR LES FONCTIONNAIRES FRANÇAIS DU RENSEIGNEMENT.

L'idée d'un transfert mécanique de la connaissance apparaît donc illusoire parce que toutes choses ne peuvent être égales par ailleurs, comme le disent si bien les théoriciens positivistes. Chaque instant d'une organisation est marqué par des fluctuations dues à des variables non maîtrisables : un regard, un mot ou e-mail mal interprété, un geste déplacé, la distraction, la mauvaise humeur, le stress, etc. sont autant de facteurs contingents qui impactent la qualité relationnelle et, par conséquent, la qualité de la chaîne de production/exploitation des connaissances stratégiques. La figure 4 illustre cette variabilité qualitative à travers quatre moments :

M1 : ce moment marque le début de la relation entre l'analyste et le décideur. La production de l'analyste est moyenne compte tenu de la nécessaire montée en puissance de la production. Le transfert des connaissances est marqué par une période nécessaire

à l'établissement d'un lien entre les deux acteurs. De son côté, le décideur apprend à s'appropriier la connaissance et

Figure 4 : variabilité de la chaîne de production/exploitation de connaissances



ne sait pas encore comment l'intégrer dans son processus de décision.

M2 : ce moment illustre une phase de routine durant laquelle l'analyste éprouve (ici à tort) une perte d'intérêt ou de reconnaissance, ou reçoit une remarque blessante de la part du décideur. Cette blessure narcissique entraîne une baisse de production et la connaissance transmise subit une perte de qualité due à une rétention plus ou moins consciente de l'analyste en état de « bouderie ».

M3 illustre un de ces très rares moments où analyste et décideur atteignent un état fusionnel et entrent en résonance cognitive. Le gain de connaissance du décideur est maximum et le place en situation d'expertise. Il s'ensuit un de ces grands mais rares moments d'intelligence stratégique que connaît parfois le couple et qui font la beauté du métier.

M4 est un moment de vie quotidienne pour un couple désormais en confiance et qui progresse sur le chemin de l'intelligence.

Conclusion

Face au décideur qui croule sous une masse grandissante d'informations et de conseils, l'analyste apparaît comme un animateur-médiateur objectif au service du management de l'information et de la connaissance. Le couple analyste-décideur constitue ainsi le pilier de la maîtrise de l'information stratégique. Il garantit la production et l'exploitation d'une connaissance construite avec intelligence dans une perspective réaliste. Apprendre à travailler ensemble en dépassant les préjugés élitistes ou corporatistes, tel est le défi auquel font face les décideurs français dans le double contexte de la société de l'information et de l'économie de la connaissance ■

Bibliographie

ARGYRIS (C.), 2002, « De l'influence des obstacles interpersonnels dans la prise de décision », in collectif, *La prise de décision*, coll. Harvard Business Review, Paris, Éditions d'organisation.

BULINGE (F.), 2012, *De l'espionnage au renseignement*, Paris, Vuibert-INHESJ.

FAYARD (P.), 2006, *Le réveil du samouraï, cultures et stratégies japonaises dans la société de la connaissance*, Paris, Dunod.

LAURIOL (J.), 1998, *La décision stratégique en action. Une perspective sociocognitive*, Paris, L'Harmattan.

MINTZBERG (H.), 1990, *Le management, voyage au centre des organisations*, édition 2004, Paris, Éditions d'Organisation.

MOINET (N.), 2011, *Intelligence économique, Mythes et réalités*, Paris, CNRS Éditions.

WOLTON (D.), 2009, *Informé n'est pas communiquer*, Paris, CNRS Éditions, collection Débats.

Le délinquant est-il vraiment si rationnel?

De l'influence économique dans la pensée criminologique à l'étude de la prévisibilité de la délinquance

Clément de MAILLARD

Depuis que s'opposent les partisans du pénal-welfarisme et les néo-classiques, la personnalité du délinquant est une question qui agite les débats criminologiques. Ces deux écoles considèrent le délinquant soit comme un être asocial, soit comme un être rationnel. À l'ombre de ce débat naît un courant novateur qui s'intéresse moins au délinquant lui-même qu'à son environnement et aux circonstances qui permettent le passage à l'acte. Ce courant – baptisé criminologie environnementale – emprunte au courant néo-classique l'hypothèse du délinquant rationnel. Toutefois, un nouveau courant économique – la *behavioral economics* – s'appuie sur les conclusions de la psychologie cognitive pour remettre en cause la rationalité de l'agent économique. Ces économistes, considérant l'irrationalité de l'individu, préfèrent lui apposer un autre critère jugé plus neutre : celui de sa prévisibilité. La notion de prévisibilité, transposée dans l'analyse de la délinquance représente une hypothèse solide pour la criminologie environnementale et pour les études relatives aux stratégies policières (*policing*).

Since the partisans of penal-welfarism and the neo-classics are opposed, the criminological debates become agitated around the issue of the offender's personality. These two schools of thought consider the offender to be either as an asocial being, or as a rational one. Alongside this debate, has grown an innovative theory which is more interested in the offender's environment and the circumstances that lead to the criminal offense rather than in the offender himself. This theory - named environmental criminology - borrows the hypothesis of the rational offender from the neo-classic current. However, a new economic trend - the behavioural economics - based on the findings of behavioural psychology calls into question the rationality of economic agents. Considering agents as irrational, behavioural economists prefer to apply another criterion considered as more neutral: predictability. The concept of predictability transposed in the analysis of crime represents a strong case for environmental criminology and for policing that furthermore.

Abstract Keywords: predictability, rationality, environmental criminology, policing.

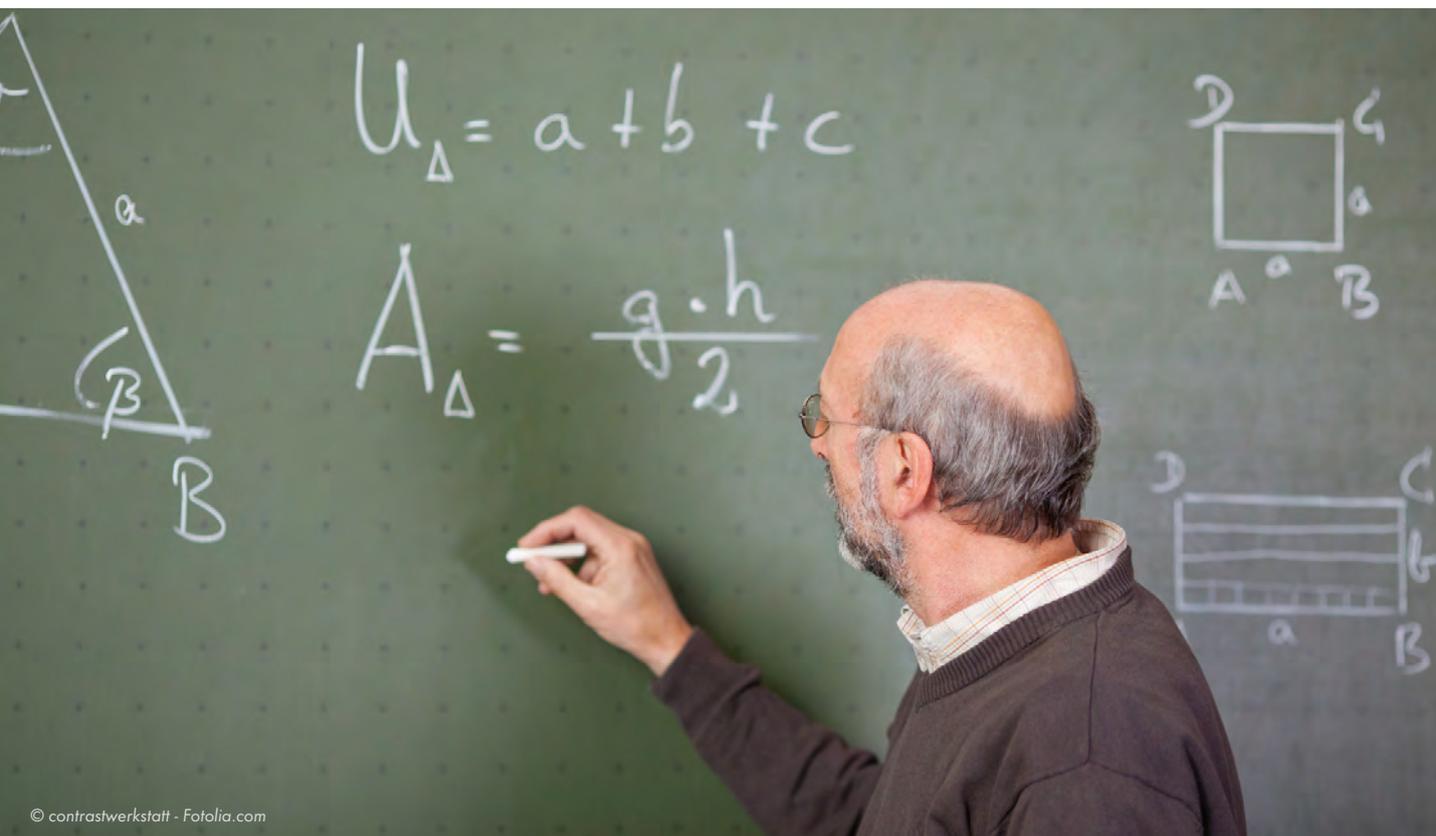


Située au carrefour des sciences, la criminologie observe le phénomène criminel sous tous les angles que lui offrent ces perspectives. Mais, comparée à ces sciences dans lesquelles elle puise son savoir –

économique, politique, médicale, psychologique, géographique, etc. – la criminologie s'avère une discipline relativement récente et demeure fortement marquée par les influences majeures qui traversent ces dernières.

Tôt, les criminologues se sont intéressés à la nature du délinquant, à ses motivations et à la causalité de ses actes. En déterminant les ressorts de la délinquance, de nombreux

criminologues ont cherché à définir les caractéristiques principales du passage à l'acte et les traits communs à tous les auteurs. Ce travail sur la nature du délinquant vise à valider l'hypothèse originelle à partir de laquelle se construisent les théories criminologiques et qui font souvent écho aux courants politiques et économiques dominants. Ainsi, la question de savoir si le délinquant manifeste une forme d'asocialité, ou



© contrastwerkstatt - Fotolia.com

si, au contraire, il doit être considéré comme agissant de manière parfaitement rationnelle a agité les débats criminologiques, sans n'avoir jamais été réellement résolue. Certains chercheurs se sont d'ailleurs détournés de ces débats en s'intéressant moins au délinquant qu'à la délinquance proprement dite. Pourtant cette question de la nature du délinquant demeure centrale, car elle cristallise encore les tensions entre les grands courants criminologiques traditionnels, mais cache aussi des enjeux qui dépassent cette simple problématique.

Criminologies et économie

Jusque dans les années 1970, quand Foucault et Deleuze dissertaient sur la société disciplinaire ou post-disciplinaire, les thèses keynésiennes dominaient l'économie, tandis que l'État-providence régissait encore les relations sociales. La criminologie vivait à l'heure du « pénal-welfarisme » et de la

« défense sociale nouvelle » [Ancel, 1954]. Ce courant de pensée perçoit la délinquance comme une déviance, un acte asocial qui remet en cause la légitimité même de la société, et le délinquant est vu comme un individu exprimant par son acte, un refus – conscient ou inconscient – de socialisation. En considérant ce déficit de socialisation subi plutôt que voulu par le délinquant, la fonction principale de la société consiste à l'intégrer dans un processus vertueux de réhabilitation. Cette tâche difficile et noble de rédemption appartient aux organes pénaux et carcéraux derrière lesquels se profile tout un appareil éducatif. Toutefois, les distorsions de plus en plus flagrantes entre la vision idéalisée du délinquant que propose le pénal-welfarisme, et une réalité bien plus prosaïque – notamment caractérisée par une augmentation croissante et continue de la délinquance et ce, malgré l'amélioration générale de la qualité de la vie – ont largement contribué à la remise en cause de ce paradigme de la réhabilitation. Dès les années 1970, plusieurs auteurs parmi lesquels Gary Becker puis Isaac Ehrlich contestent



**Clément de
MAILLARD**

Capitaine, gendarmerie nationale. Doctorant, à l'École de sciences criminelles, Lausanne, Suisse

vivement cette vision criminologique et ouvrent la voie à un courant novateur. S'inspirant directement de la pensée économique néo-classique, la montée en puissance de ce courant éponyme correspond à l'émergence du libéralisme et à la consécration des théories de la main invisible et de la rationalité des agents économiques. L'analyse des néo-classiques repose sur des postulats similaires à ceux édités par Milton Friedman : « *agents rationnels, information parfaite et anticipation rationnelle, distribution stable des préférences, caractérisation du crime comme nuisance objective et équilibre de Walras* » [Bonnet, 2006]. Cette conception est une critique ouverte des thèses précédentes. Le délinquant n'est plus considéré comme un être asocial ou déviant, mais comme un individu rationnel qui cherche simplement à maximiser son profit tout en réduisant ses risques. Cette rationalité du délinquant constitue le premier et principal postulat posé par Ehrlich [1996]. Cette hypothèse originelle autant que les autres postulats qu'il a définis « *permettent selon les auteurs néo-classiques d'aider à la formulation des politiques pénales optimales* » [Bonnet, 2006]. Si le délinquant est rationnel, les économistes en déduisent que celui-ci évalue logiquement le rapport entre le gain obtenu par l'action criminelle, et le risque engendré par le passage à l'acte. Selon eux, en augmentant ce risque pour le délinquant – par exemple en augmentant la capacité policière capable de réprimer l'action délinquante, en systématisant l'emprisonnement ou en augmentant les peines encourues et effectuées — le calcul de probabilité inverserait naturellement la tendance du profit et du risque. La rationalité du délinquant inviterait donc ce dernier à préférer ne pas agir. En outre, si le délinquant passe néanmoins à l'acte, il peut se voir infliger une peine d'autant plus sévère qu'elle est justifiée par la lucidité avec laquelle il a accompli son geste. La délinquance

ne serait donc qu'un rapport de force « économique » entre le délinquant d'une part et la société et ses représentants d'autre part.

Comme le montre Bonnet dans son étude des courants criminologiques anglo-saxons, cette théorie a suscité de nombreux débats qui se sont principalement cristallisés autour de cette question de la nature du délinquant [Bonnet, 2006]. En effet, l'enjeu est loin d'être anodin, car la détermination de la nature asociale ou rationnelle du délinquant constitue l'hypothèse préalable irréductible des courants criminologiques qui s'affrontent et sert à déterminer les politiques pénales qu'ils préconisent. Pourtant, à l'ombre de ce débat, voyant s'affronter les partisans de la défense sociale nouvelle et les économistes néo-classiques, émerge un autre courant criminologique. Ce courant se démarque des précédents en prenant ses distances à l'égard des débats idéologiques qui les opposent et en choisissant une approche plus pratique et pragmatique. La criminologie de la vie quotidienne ou criminologie dite « environnementale » [Brantingham & Brantingham, 1981] s'intéresse en effet davantage à l'environnement criminel qu'au criminel lui-même : la dégradation de son habitat, l'absence de contrôle social, les caractéristiques spécifiques permettant le passage à l'acte, etc. Les théories « environnementalistes » se concentrent sur la délinquance de prédation qu'elle examine non pas du seul point de vue du délinquant, mais en la considérant avant tout comme la rencontre d'un auteur, d'une cible et d'un lieu [Clarke, 1995]. Ses partisans analysent donc le crime au prisme de ce triptyque, et par une approche actuarielle et empirique. Ce courant s'illustre essentiellement à travers ses démonstrations sur les activités de routine, les opportunités criminelles et les *patterns* de la délinquance dont les conclusions prennent une

dimension immédiatement pratique en matière pénale.

La théorie des activités de routine considère que l'activité criminelle est directement liée aux activités habituelles de la vie courante. La délinquance épouse les modulations de la vie quotidienne de l'auteur, de la victime et du territoire, et s'adapte en fonction des opportunités : flux de circulation de biens et de personnes, périodes d'affluence ou de désertification des territoires à l'échelle d'une journée (par exemple présence de pickpockets dans un métro à une heure d'affluence) ou d'une année (par exemple cambriolages dans des résidences principales délaissées en période de vacances), etc. [Cohen & Felson, 1979]. Corolaire de la théorie de l'activité de routine, la théorie des opportunités soutient l'idée que les opportunités qui s'offrent aux délinquants sont l'une des caractéristiques majeures permettant de déterminer les variations de la délinquance. Le délinquant va là où se situe son bénéfice. Ce dernier est naturellement plus enclin à s'attaquer à une cible proche que lointaine, sûre qu'incertaine, lucrative que pauvre, abandonnée que surveillée, etc. [Felson & Clarke, 1998]. Les environnementalistes démontrent que certaines cibles – quartiers, résidences, commerces, individus, etc. – attirent davantage les délinquants que d'autres, car leur nature même les rend plus propices aux opportunités criminelles : fragilité, absence de gardien, valeur importante, etc. [Cohen & Felson, 1979]. Cette théorie des opportunités a inspiré le principe de prévention situationnelle qui vise à décliner dans l'espace un ensemble

La théorie des activités de routine considère que l'activité criminelle est directement liée aux activités habituelles de la vie courante. La délinquance épouse les modulations de la vie quotidienne de l'auteur, de la victime et du territoire, et s'adapte en fonction des opportunités

de dispositifs passifs destinés à gêner l'éventualité du passage à l'acte. Dernière pierre à l'édifice composant la criminologie environnementale, la théorie des « patterns » s'est construite dans la continuité de cette analyse contextuelle de la délinquance [Brantingham & Brantingham, 1993]. Un « pattern » est une caractéristique dont l'occurrence se répète dans le paysage criminel. Il se traduit par une activité ou un mode opératoire que le délinquant va imiter ou répéter de manière plus ou moins consciente. L'identification puis l'analyse de ces *patterns* représentent une source féconde et concrète d'appréhension des phénomènes délinquants. L'agrégation de ces théories – de l'activité de routine, des opportunités et des *patterns* – forme un corpus criminologique homogène [Felson & Clarke, 1998] [Clarke & Felson, 1993].

L'hypothèse encombrante du délinquant rationnel

Si le courant environnemental ne se caractérise pas par son empreinte idéologique, les hypothèses préalables sur lesquelles il se construit imitent néanmoins certains postulats néo-classiques. En effet, les environnementalistes considèrent eux aussi le délinquant comme un être rationnel cherchant à maximiser son profit tout en réduisant ses risques. C'est à partir de cette hypothèse que les auteurs en déduisent leurs théories. D'une part, les théories des opportunités et des routines considèrent que le délinquant recherche le contexte le plus favorable pour lui permettre de maximiser ses profits. C'est cette rationalité qui le guide dans sa quête de l'optimisation du gain. Cette même rationalité l'invite à agir dans

son environnement proche et sur des cibles vulnérables plutôt que sur des territoires éloignés et sur des cibles protégées. D'autre part, la rationalité du délinquant soumet ce dernier à la crainte permanente du risque qui accompagne son activité, et c'est à ce titre qu'il reproduit un mode opératoire qu'il connaît ou maîtrise. Par conséquent, la théorie du choix rationnel préfigure encore la constitution de la théorie environnementaliste, en l'occurrence les mécanismes des *patterns*.

En choisissant de faire reposer leur réflexion sur l'hypothèse préalable du délinquant rationnel, les criminologues environnementaux marquent ostensiblement leur distance à l'égard du courant pénal-welfariste, sans toutefois revendiquer une quelconque filiation avec les néo-classiques. Certains environnementalistes ont néanmoins atténué la portée de ce critère de rationalité, mais sans la remettre en cause [Clarke & Felson, 1993] [Clarke, 1995] [Bonnet, 2006].

Ne s'intéressant pas au délinquant lui-même, les environnementalistes se débarrassent définitivement de toute réflexion majeure sur le délinquant *intuitu personae* et ne concèdent en réalité ce détour préalable que pour ne plus avoir à y revenir. S'il est mince, le lien que les environnementalistes partagent avec les néo-classiques est néanmoins essentiel. Ce lien apparaît d'autant plus encombrant qu'il marque une filiation dont certains se passeraient volontiers. Et malgré leurs critiques à l'égard de l'approche néo-classique, cette hypothèse du délinquant rationnel est suffisamment prégnante pour autoriser certains observateurs à amalgamer criminologie environnementale et criminologie économique. Pourtant le délinquant est-il réellement rationnel ? Et ce cri-

rière est-il seulement pertinent pour caractériser un courant criminologique ? De surcroît, remettre en cause cette rationalité du délinquant remet-elle automatiquement en cause les thèses environnementalistes ? Toutes ces questions constituent encore un enjeu majeur du débat criminologique et les réponses sont peut-être à chercher une nouvelle fois dans d'autres disciplines.

Dans un contexte actuel en crise, le modèle économique libéral dominant connaît une critique croissante. Ces dernières années ont vu émerger un courant économique novateur baptisé *behavioral economics*. La *behavioral economics* (BE) s'attaque au concept néo-classique en remettant en cause les postulats sur lesquels il repose, notamment le concept de la main invisible et la théorie de la rationalité des agents économiques [Ariely, 2009]. Selon ses partisans, les agents économiques n'agissent pas de manière purement rationnelle, car « *d'une part ils se laissent guider par des émotions, des croyances, des intuitions ou opèrent des raccourcis de raisonnement. D'autre part, ils ne cherchent pas seulement à accroître leurs propres gains : les normes morales et sociales les incitent parfois à se montrer coopératifs, voire altruistes* » [Raim, 2013]. Il existe une infinité d'exemples de notre irrationalité, que des économistes s'évertuent à démontrer à l'aide d'expériences de psychologie cognitive, comme l'a fait Richard Thaler avec les études menées par deux psychologues, Daniel Kahneman (prix Nobel d'économie en 2002) et Amos Tversky.

D'une manière générale, l'irrationalité de l'individu peut être appréhendée selon deux ordres. Soit l'individu est irrationnel par nature, soit il est irrationnel par action. Dans le premier cas de figure, l'irrationalité de l'individu est inhérente à sa personne¹.

(1) Nous excluons définitivement l'irrationalité de personne atteinte de troubles psychiatriques, car l'exemple ne saurait être probant et demeure exceptionnel et marginal.

L'individu est en permanence soumis à un environnement qui biaise son appréciation. Cet environnement influence l'individu de manière plus ou moins consciente. Cette influence se caractérise par la distorsion que peut produire l'esprit humain entre une réalité et sa compréhension. Daniel Kahneman et Amos Tversky ont, par exemple, mis en évidence que le choix individuel dépend largement de la manière dont la problématique s'impose à l'individu (principe de *framing*). En effet, soumis à un test sous forme de jeu, les résultats révèlent que le comportement des personnes testées diffère selon qu'on leur annonce qu'elles ont « 40 % de chances de gagner » ou « 60 % de chances de perdre ». En outre, cette perception de l'individu peut aussi être biaisée par un ensemble de normes et de devoirs sociaux et moraux inscrits en chacun de nous (les psychanalystes parleraient de *surmoi*). Il s'agit de valeurs inculquées par le contexte propre à chaque individu : la sphère familiale, l'héritage culturel et religieux, etc. Par exemple l'interdiction faite par l'église aux chrétiens d'Occident d'exercer des professions usurières a longtemps marqué les acteurs économiques de l'époque. Durant des siècles, le respect de cette norme a régi les relations économiques et financières de l'Europe au-delà de toute rationalité. Tous ces facteurs vont naturellement influencer le comportement de l'individu au point de remettre en cause sa pure rationalité économique.

L'irrationalité de l'individu peut aussi s'exprimer non par sa nature, mais par son action. En d'autres termes, l'individu va prendre une décision qui lui paraît rationnelle, mais qui – mise en contexte – s'avère irrationnelle. Ainsi une action rationnelle à l'échelle d'un individu peut entraîner une situation irrationnelle à une échelle systémique. Cette action irrationnelle

peut être due par exemple à une mauvaise information (les néo-classiques, rappelons-le, considèrent que les individus évoluent dans un contexte où l'information circule parfaitement). Prenons comme illustration le cas d'un chef d'entreprise qui doit faire face à une situation financièrement délicate pour son entreprise. Après un diagnostic, sa logique l'invite à diminuer les coûts de fonctionnement de son entreprise. Avec l'aide de conseillers, il rédige et distribue une feuille de route à ses collaborateurs leur demandant, sous peine de sanction, de respecter des objectifs substantiels et chiffrés en matière de réduction de coûts. Répercutant les directives, le responsable commercial se trouve dans l'obligation de limiter, voire d'interdire à ses commerciaux de prendre les véhicules, car l'essence constitue l'une des principales sources de dépense en fonctionnement. Cette décision obère le potentiel commercial de l'entreprise et accélère sa faillite au lieu de la contenir. En considérant son seul point de vue individuel, la décision du chef d'entreprise est rationnelle ; mais en la considérant d'un point de vue systémique – en l'espèce en définissant sa volonté de contenir les coûts – la décision du chef d'entreprise répercutée à la lettre par son collaborateur s'avère économiquement irrationnelle. L'irrationalité que décrivent les économistes de la BE n'est donc pas le contraire de la rationalité, mais plutôt l'absence de rationalité. Ils n'affirment pas que nos décisions sont absurdes ou ubuesques, mais que nos décisions ne sont pas guidées par une rationalité pure et parfaite. De surcroît, même s'il nous arrive d'être rationnels, le seul fait que nous ne le soyons pas systématiquement, et que notre entourage et notre environnement ne le soient pas davantage, rend ce critère de la rationalité caduc. Ainsi en réalité, ne devrions-nous pas parler de

l'irrationalité des agents économiques mais de son « arationalité », c'est-à-dire de son absence de rationalité.

Or, si cette irrationalité (ou « arationalité ») des agents économiques bouleverse les hypothèses de l'économie néo-classique traditionnelle, ne peut-on pas, par analogie, remettre en cause le principe de la rationalité du délinquant ? En effet, considérer le délinquant à l'aune d'une approche individualiste et subjective ne peut suffire à déterminer une conception globale et univoque de ce dernier. En réalité, le délinquant n'est ni rationnel ni asocial, car le délinquant type n'existe pas. Être délinquant n'est ni un statut social comme le considèrent les pénal-welfaristes, ni une nature morale comme le voudraient les néo-classiques. En effet, les délinquants ne constituent pas un corpus social homogène qui se définirait à partir de certains critères appréciés *a priori*. Le seul critère pertinent de définition du délinquant est juridique : il désigne simplement l'auteur d'un passage à l'acte que la loi a défini comme illégal. Seul est délinquant l'individu que la loi puis le système pénal considèrent comme tel. Outre ce simple et très subjectif critère de l'infraction, quels sont en effet les points communs entre un jeune déroband les économies d'une personne âgée et le chef d'entreprise qui effectue des transactions internationales frauduleuses ? Il semble hasardeux de les soumettre à un même schéma de représentation sociologique. Il paraît tout autant discutabile de leur apposer

Considérer le délinquant à l'aune d'une approche individualiste et subjective ne peut suffire à déterminer une conception globale et univoque de ce dernier. En réalité, le délinquant n'est ni rationnel ni asocial, car le délinquant type n'existe pas. Être délinquant n'est ni un statut social comme le considèrent les pénal-welfaristes, ni une nature morale comme le voudraient les néo-classiques.

a priori un même critère de rationalité ou d'asocialité.

En effet, interroger la motivation des délinquants ou les causes profondes et lointaines de son passage à l'acte constitue un autre écueil. La délinquance est en effet l'activité d'individus dont les motivations sont bien trop hétérogènes pour déterminer un quelconque modèle uniforme. Les motivations et les causes diffèrent, varient, évoluent au gré du temps, des territoires, des opportunités, des activités et des parcours de vie de chacun d'eux. Certains de ces individus exercent une activité délinquante pour la recherche du profit, d'autres parce qu'ils assouissent des pulsions, certains enfin obéissent à une norme socialisante plus forte que la loi (familiale, ethnique, professionnelle etc.). Le critère d'asocialité ou de rationalité – comme tout autre critère relatif à la nature comportementale intrinsèque du délinquant – ne trouvera donc jamais son consensus, car en réalité il semble impossible de définir une typologie univoque du délinquant que seule la rhétorique criminologique permettrait de révéler.

Prévisibilité de la délinquance : définition d'une nouvelle matrice criminologique ?

Si la *behavioral economics* a remis en cause la rationalité de l'agent économique, elle révèle cependant qu'un autre critère pertinent peut servir à la construction de son analyse : ce critère est celui de la prévisibilité. Selon ses partisans, qu'il soit rationnel ou non, l'agent économique

demeure prévisible. En excluant toute considération sur la nature de l'agent *intuitu personae*, l'étude de la somme des activités économiques dans une conception holiste permet de déterminer une régularité des comportements – d'un point de vue collectif et non plus individuel – dont l'analyse révèle des tendances et des attitudes typologiques éprouvées scientifiquement et statistiquement. En s'appuyant sur les exemples de la psychologie cognitive, l'analyse comportementale permet de détecter des récurrences dont les schémas typologiques offrent des conclusions idéologiquement neutres et directement exploitables par les analystes. Il s'agit moins de se pencher sur les questions du Qui ou du Pourquoi, que sur celles du Quoi et du Comment. Par analogie, ce paradigme pourrait inspirer la science criminologique. En adoptant l'hypothèse de la prévisibilité de la délinquance, se dessine une nouvelle matrice criminologique qui exclurait définitivement l'examen du délinquant, selon un prisme subjectif et psychologique sur ses causes lointaines ou ses motivations profondes, pour se focaliser sur une approche globale, macroscopique et objective de la délinquance, déduite de l'observation scientifique des comportements criminels de masse.

Dan Ariely donne une illustration parfaite de cette transposition. Pour appuyer sa démonstration économique, ce dernier a voulu analyser la rationalité du comportement individuel dans un contexte où la fraude est facilitée [Ariely, 2009]. En mettant à l'épreuve notre honnêteté, son travail est en outre riche d'enseignements pour la science criminelle. En l'espèce, l'expérience qu'il a menée visait à tester notre rapport à l'argent et à la tricherie. Trois groupes d'individus

distincts ont été créés. Tous les individus ont été soumis à une série de petits problèmes mathématiques et chacun d'eux se voyait offrir une somme d'argent en récompense de leur réussite (10 centimes par bonne réponse). Le premier groupe a servi de groupe témoin. Les membres du second groupe devaient détruire leur copie, en conserver sur eux les débris et annoncer leur résultat au professeur, qui les rétribuait en conséquence sur la seule base de leur bonne foi. Le troisième groupe a été soumis au même régime que le groupe n° 2, mais les cobayes se voyaient remettre autant de jetons que de bonnes réponses déclarées. À la fin du test, ils échangeaient auprès du trésorier leurs jetons contre la somme équivalente (un jeton par bonne réponse, la bonne réponse étant toujours à 10 centimes). Le résultat a mis en valeur une grande disparité entre chaque groupe : groupe n° 1 : 3,5 bonnes réponses, groupe n° 2 : 6,2 bonnes réponses et le groupe n° 3 : 9,4 bonnes réponses. En considérant que ces trois groupes étaient relativement similaires d'un point de vue intellectuel (des étudiants du MIT²), Dan Ariely attribue ces différences à la fraude. Le groupe n° 1 n'a pas eu d'accès à la fraude et ses résultats sont donc les plus fiables, mais aussi les plus faibles. Le groupe n° 2 a fraudé, mais dans des conditions qui demeurent acceptables si l'on considère que ses membres auraient tout aussi bien pu donner 100 % de bonnes réponses et empocher le pactole, mais ne l'ont pas fait. Enfin le groupe n° 3 — celui qui a recours aux jetons — est celui qui a le plus fraudé. Cette expérience soulève donc les questions suivantes : si l'individu (et donc le délinquant) cherche simplement à maximiser son profit en réduisant ses risques, pourquoi les individus du groupe n° 2 ne déclarent-ils pas plus de bonnes

(2) Massachusetts Institute of Technology (USA).

réponses ? En outre, pourquoi le simple fait de créer un intermédiaire entre la bonne réponse et la somme allouée – en l’espèce les jetons – rend-il les individus plus propices à la fraude que les autres ? Le premier enseignement de cette expérience est l’absence de rationalité de l’individu/délinquant. D’une part, Dan Ariely analyse l’attitude du groupe n° 2 comme étant irrationnelle (au sens économique du terme, c’est-à-dire en regard du calcul profit/risque). En effet, il considère qu’à partir du moment où les individus font la démarche intellectuelle de la fraude, rien de rationnel *a fortiori* ne les empêche de frauder entièrement. L’économiste attribue donc leur attitude de fraudeur *a minima* à un facteur moral qui les inviterait à ne pas « trop » tricher, ou seulement en marge. D’autre part, comme le considère Dan Ariely en observant les réactions du groupe n° 3, la dissociation que crée l’individu entre la valeur réelle (argent liquide) et l’objet qui le représente (jeton) produit une perception plus abstraite de l’argent, ce qui corrélativement rend la fraude elle-même plus abstraite et donc déculpabilise l’individu au moment du passage à l’acte. Le rôle du jeton rendrait donc le comportement de l’individu tout autant irrationnel, car il « libère les gens de certaines contraintes morales³ » [Ariely, 2009]. Dans les deux cas, le facteur moral entre en jeu soit pour atténuer, soit au contraire pour accentuer le passage à l’acte. Néanmoins, dans les deux cas, le facteur moral contredit le critère rationaliste. Le second enseignement est d’ordre plus pratique. Il renforce directement le principe de prévisibilité et révèle une caractéristique directement applicable en termes d’analyse

comportementale : l’absence de contrôle normatif associée à l’utilisation d’une valeur servant de représentation intermédiaire de l’argent (en l’occurrence des jetons) favoriserait le passage à l’acte délinquant, en l’espèce la fraude.

D’aucuns pourraient cependant arguer que l’expérience n’a pas de valeur, car elle n’est pas menée en l’espèce sur des délinquants, mais sur des étudiants du prestigieux MIT. L’exemple du jeune voleur et du chef d’entreprise fraudeur évoqué précédemment prend donc ici toute sa dimension. S’ils n’appartiennent pas au même corpus social, ces deux individus peuvent être considérés comme délinquants du point de vue de la loi. Or, Dan Ariely met l’expérience qu’il a menée en perspective avec le scandale Enron⁴. Les cadres de cette entreprise qui ont été inculpés pour le détournement des fonds de pension de milliers de retraités américains (dans notre exemple le chef d’entreprise fraudeur) auraient-ils pu voler les économies qu’une personne âgée laisse sous son matelas (comme le ferait dans notre exemple le jeune voleur) ? « Certes, ils ont escroqué plus d’une petite vieille en détournant ces millions de dollars de fonds de pension. Mais de là à les imaginer en train d’agresser une, puis de lui prendre ses économies de ses propres mains... En tout cas, moi, je n’y crois pas » [Ariely, 2009]. Le chef d’entreprise fraudeur est donc incapable d’agresser une personne âgée pour lui voler ses économies, mais il peut sans scrupule détourner des fonds de pension de cette même personne âgée et les dissimuler sur des comptes *off-shore*. Parce que ses principes moraux et sociaux l’empêchent de voler, mais non de détourner des fonds, son attitude

en tant que délinquant est donc purement irrationnelle. Cependant, l’absence de gardien et la dénaturation de la valeur monétaire ont rendu son passage à l’acte tout à fait prévisible d’un point de vue scientifique. La conclusion de Dan Ariely sert à renforcer la pertinence de sa théorie économique. En outre du point de vue criminologique, l’expérience et son illustration concrète démontrent à la fois l’irrationalité du délinquant et sa prévisibilité.

Si la nature du délinquant – et plus particulièrement la question de sa rationalité – n’est plus un critère déterminant, son abandon, puis son remplacement par la théorie de la prévisibilité, ne remet cependant pas en cause les théories de la criminologie environnementale. Parce qu’elles sont par essence pratiques et qu’elles sont construites de manière inductive, les thèses environnementalistes épousent en effet parfaitement l’approche « prévisibiliste ». Les théories de l’activité de routine, des opportunités et des *patterns* sont en réalité plus proches d’une vision « prévisibiliste » du délinquant que d’une approche fondée sur la théorie du choix rationnel. En focalisant l’environnement criminel plutôt que le délinquant, en décrivant les mécanismes facilitant le passage à l’acte, et en analysant la récurrence

En adoptant l’hypothèse de la prévisibilité de la délinquance, se dessine une nouvelle matrice criminologique qui exclurait définitivement l’examen du délinquant, selon un prisme subjectif et psychologique sur ses causes lointaines ou ses motivations profondes, pour se focaliser sur une approche globale, macroscopique et objective de la délinquance, déduite de l’observation scientifique des comportements criminels de masse.

(3) À titre informatif, dans une expérience précédente reprenant les conditions du groupe n° 2, Dan Ariely comptabilisait seulement 4 individus sur 2 000 qui avaient déclaré 100 % de bonnes réponses. Dans le groupe n° 3, 24 individus sur 450 ont déclaré 100 % de bonnes réponses, soit 320 sur 2 000.

(4) En 2001, la société ENRON, multinationale américaine, fait faillite après la révélation de malversations frauduleuses à grande échelle, opérées par ses cadres dirigeants durant plusieurs années.

des activités humaines en dehors de toute considération morale ou sociale, les théories environnementales préfiguraient même l'approche « prévisibiliste » avant l'heure.

En outre l'apport de l'hypothèse de prévisibilité réconcilie la criminologie environnementale avec elle-même. En se dotant d'un fondement théorique solide, elle renvoie dos-à-dos des pénal-welfaristes et néo-classiques. Débarrassé d'oripeaux idéologiques, ce nouveau paradigme s'impose comme une troisième voie crédible, sans toutefois renier son approche pratique et empirique. Celui-ci constitue donc une alternative sérieuse au débat criminologique traditionnel. De surcroît, ce critère de prévisibilité rapproche deux courants criminologiques voisins mais distincts. En effet, lassés de ces débats sémantiques, les stratégies policières (*policing*) comme le *community policing*, le *problem-oriented policing* puis l'*intelligence-led policing* émergent parallèlement depuis les années 1970, attirant autant les institutions policières soucieuses de trouver des solutions pratiques à leurs problèmes sécuritaires qu'une nouvelle frange de criminologues qui se concentrent sur les caractéristiques de leur mise en œuvre. Ces stratégies policières – plus particulièrement l'*intelligence-led policing* (police guidée par le renseignement) – ont pour objectif de reprendre l'initiative sur la délinquance grâce à une meilleure répartition des efforts policiers. Ce processus est alimenté par un cycle de recueil, d'analyse et de distribution des informations

récoltées sur la matière criminelle et son environnement (criminel ou non) et qui permet aux services d'investigations et aux décideurs de se concentrer sur les principales problématiques criminelles. En étudiant les récurrences et les variations de l'environnement criminel, ces stratégies préconisent la mise en œuvre de mécanismes actuariels et systématiques, et qui reposent empiriquement sur le principe de prévisibilité. Or, ces stratégies policières se tiennent à l'écart des considérations idéologiques et malgré une certaine proximité avec la criminologie environnementale, « *il existe une multitude d'obstacles, de prismes et de médiations qui interdisent une interprétation en termes de rapport de causalité directe* » [Bonnet, 2006]. Pourtant ce critère commun de prévisibilité met en exergue la filiation naturelle existant entre ces deux courants et devient le trait d'union entre la vision théorique de la criminologie environnementale et l'approche pratique des courants liés aux stratégies policières. En s'appuyant à la fois sur des expériences comportementalistes et sur l'analyse des données de masse appréciées d'un point de vue macroscopique, cette approche axée sur la prévisibilité de l'activité délinquante scelle ces deux courants en proposant un socle criminologique commun, et permet dès lors de définir de nouvelles perspectives aux stratégies pénales et policières à court, moyen et long termes. Résolument pratique, déduit des observations de l'environnement et attaché à sa rigueur scientifique, ce

courant criminologique ainsi révélé constituerait sans nul doute une alternative sérieuse et féconde dans le paysage criminologique actuel.

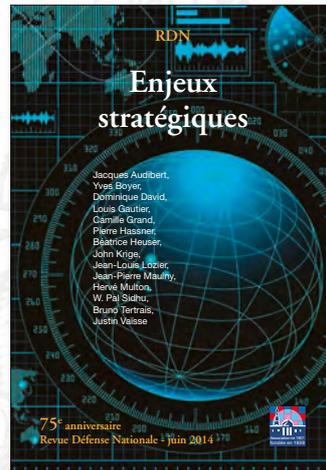
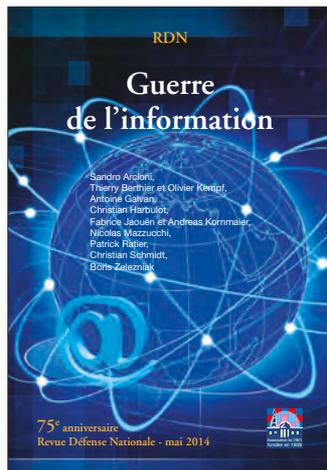
À l'ombre des grands débats économiques, les courants criminologiques traditionnels affrontent leurs visions antagonistes de la délinquance et de ses acteurs. Leur regard sur la nature du délinquant – asocial ou rationnel – guide les approches conceptuelles qui ont directement inspiré les systèmes pénaux et carcéraux. Or, en délaissant ce critère du délinquant pour s'intéresser à celui de la délinquance, la notion de prévisibilité ouvre la possibilité d'une alternative à la criminologie traditionnelle. Dans l'ère de la société de l'information, le gigantisme des données que nous créons et partageons, exploitées et analysées d'après ce critère de prévisibilité, constitue une opportunité inédite de pouvoir comprendre, déduire et anticiper le fonctionnement des activités humaines [Mayer-Schönberger, & Cukier, 2013]. Cependant, ces considérations dépassent largement le simple cadre de l'étude des phénomènes criminels et les débats criminologiques actuels, et constituent un enjeu capital pour l'ensemble des champs sociétaux ■

Bibliographie

- ANCEL (M.), 1954, *La Défense sociale nouvelle, un mouvement de politique criminelle humaniste*, (Vol. 3^e édition), Paris, Cujas.
- ARIELY (D.), 2009, *Predictably Irrational*, New York, Harper Collins.
- BECKER (G.), 1968, «Crime and Punishment: an Economic Approach», *Journal of Political Economy*, 76 (2), p. 169-217.
- BONNET (F.), 2006, « De l'analyse économique du crime aux nouvelles criminologies anglo-saxonnes ? Les origines théoriques des politiques pénales contemporaines », *Déviance et Société*, 30 (2), p. 137-154.
- BRANTINGHAM (P.), BRANTINGHAM (P.), 1993, «Environment, routine and situation: toward a pattern theory of crime» (éd. Transaction Publishers), in CLARKE (R.), FELSON (M.) (Eds.), *Routine activity and rational choice : advances in criminological theory*.
- BRANTINGHAM (P.), BRANTINGHAM (P.), 1981, *Environmental Criminology*, Beverly Hills, Sage Publications.
- CLARKE (R.), 1995, «Situational Crime Prevention, Crime and Justice», *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*, 19, p. 91-150.
- CLARKE (R.), FELSON (M.), 1993, «Introduction: Criminology, Routine Activity and Rational Choice», *Advances in Theoretical Criminology: Routine Activity and Rational Choice*, 5, p. 1-14.
- COHEN (L.), FELSON (M.), 1979, Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach, *American Sociological Review*, 44 (4), p. 588-608.
- EHRlich (I.), 1996, «Crime, Punishment and the Market for Offenses», *The Journal of Economics perspective*, vol. 10, 1, p. 43-67.
- FELSON (M.), CLARKE (R. V.), 1998, *Opportunity makes the Thief*, Home Office.
- FOUCAULT (M.), 1975, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.
- MAYER-SCHÖNBERGER (V.), CUKIER (K.), 2013, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt.
- RAIM (L.), 2013, « Pire que l'autre, la nouvelle science économique », *Le Monde diplomatique*, juillet.

DÉBATS ■ ÉTUDES ■ ANALYSES
STRATÉGIE | GÉOPOLITIQUE | DIPLOMATIE
SCIENCES | DÉFENSE | ÉCONOMIE

Revue Défense Nationale



Lancée en 1939 par le Comité d'études de défense nationale (Association loi 1901), la *Revue Défense Nationale* (RDN) assure depuis lors la diffusion d'idées nouvelles sur les grandes questions nationales et internationales qu'elle aborde sous l'angle de la sécurité et de la défense. Son indépendance éditoriale lui permet de participer activement au renouvellement du débat stratégique. La RDN permet de garder le contact avec le monde de la défense et apporte, grâce à ses analyses, la réflexion à l'homme d'action.

10 numéros par an.

Rejoignez-nous !

Devenez membre titulaire du Comité d'études de défense nationale (CEDN),
éditeur de la
Revue Défense Nationale

En adhérant à notre Comité, vous serez invité à participer à ses manifestations (colloques, remises de prix, rencontres avec les auteurs...) et contribuerez à la promotion de la pensée stratégique qu'elle diffuse depuis 75 ans.

www.defnat.com

Suivez l'actualité stratégique dans la Tribune de la RDN en ligne

Revue Défense Nationale - BP 8607 - 75325 Paris cedex 07