

La police européenne : Danger pour les droits fondamentaux et la démocratie ?

Heiner Busch (journaliste), CILIP, Berne, Suisse

Wolfgang Kaleck (avocat), Berlin, Allemagne, Président des avocats de l'intérieur républicain et de la société des avocats.

1. Développement historique d'une structure dangereuse : la collaboration policière en Europe

En l'espace de moins de vingt ans, est-ce l'exécutif européen ou plus exactement ceux qui siègent au conseil des ministres intérieurs et de justice de l'exécutif des états membres, qui ont posé les bases de la construction d'un complexe institutionnel policier.

Tout d'abord, celui-ci consiste en une création croissante et permanente d'équipes de police politique et de groupes stratégiques. De plus, il existera un bureau central portant le nom de Europol disposant de ses propres fichiers de travail, de son propre index, ainsi que des systèmes d'information Schengen (SIS) dont le siège est à Strasbourg, et du fichier Eurodac répertoriant les empreintes digitales. Un corps de police des frontières est en voie de construction. De plus, un système de données quant aux visas sera prochainement négocié. La proposition d'une union policière lors de manifestations a déjà été envisagée. Europol n'a actuellement encore aucune compétence d'intervention. En revanche, sa concession ainsi que l'expansion du SIS étaient discutées. Au début des années 90, seuls quelques états membres pouvaient envisager avoir une centrale policière nationale. Aujourd'hui nous pouvons constater la mise en place d'un appareil policier toujours plus complet sur le plan européen.

Les commencements de la coopération policière ont débuté au milieu des années 70. En 1975, les différents ministres des états membres responsables de la police ont conclu un arrangement en créant l'organisation TREVI (abréviation de Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, violence Internationale). L'année suivante donnera naissance à deux équipes différentes : TREVI 1, au sein de laquelle se rencontreront les représentants de la police politique et ceux des services secrets intérieurs. Dans le cadre de cette équipe, un réseau de bureaux de connexion a été construit. TREVI 2, quant à lui, sera engagé dans les questions d'éducation et de technologie de la police. À cette époque, la CE n'avait pas de compétences quant aux questions de politique intérieure, et par conséquent TREVI est resté à l'écart par rapport aux structures de la CE, et est ainsi devenu un espace incontrôlé de coopération informelle entre l'exécutif et la police. Le parlement européen était pour les ministres et leurs équipes sans aucune valeur. Les informations concernant ces diverses rencontres ont été très limitées, et n'ont donné que de très maigres explications dans la presse.

TREVI reprendra de l'importance dans les années 80, lorsque la CE s'est ouverte à son économie de marché intérieure. Au travers de cette organisation, qui n'avait officiellement que pour fonction la collaboration des polices politiques, se dévoilera petit à petit le futur portrait policier, intérieur et politico-juridique de l'UE. Néanmoins, le groupe restera hors des structures de la CE et sera toujours incontrôlé par les parlements nationaux. De nouveaux groupes apparaissent : TREVI 3 dans le domaine de la drogue et du crime organisé de même que TREVI 92, qui doit se rencontrer dans le but des préparatifs de la collaboration policière au sein du marché commun intérieure. Au travers du traité de Maastricht, qui est entré en vigueur dès 1993, l'équipe de TREVI, qui se trouvait à l'écart pourra prendre la place formelle de troisième pilier de l'UE. Lors de cette collaboration intergouvernementale, cela lui a permis d'occuper une position où elle sera exclusivement informée. La création de ce troisième pilier de l'UE a eu, entre autres, pour résultats la création de Europol. Dans une perspective d'échange au sein d'un marché commun, la création d'un contrôle frontalier a été le premier accord Schengen signé entre cinq états membres. La perspective n'était pas seulement de pouvoir exploiter le contrôle frontalier, mais également la négociation d'une politique essentiellement policière de « mesures d'équilibre ». Le résultat de ces négociations sera l'exécution de l'accord Schengen de 1990, avec comme noyau le SIS. Celui-ci est le premier système informatique conjointement opéré par plusieurs pays qui permet d'accéder aux données d'un pays par simple appel d'un autre pays. Il concerne un système de recherche de police pour les personnes et pour les choses. Environ 80 % des personnes fichées ne sont pas des citoyens de l'UE, et sont supposés être poussés hors de son territoire ou rejetés à sa frontière. En ce sens, le SIS est un instrument politique important dans

l'exécution de la politique restrictive d'asile et de migration qu'opère l'UE. La partie se référant aux détentions et extraditions avec un ordre de détention ne correspond qu'à 1-2% des données concernant les personnes. De plus, ce système contient aussi des données sur l'observation de personnes (et voitures), qui n'auront pas commis d'acte illicite, mais seront accusées, par supposition craintive, d'aller à l'encontre de la « sécurité nationale » et de « l'ordre public ». Le SIS est arrivé sur le réseau en 1995. Au travers de l'extension de cette base de données, l'intention actuelle est de créer une nouvelle catégorie de données appelée « troublemakers violent ».

Suite à la signature de l'accord d'exécution de Schengen de 1990, le comité exécutif tient à développer avec ses sous-équipes un véritable laboratoire pour la coopération policière. Le parlement européen n'avait pas son mot à dire, car Schengen était une coopération exclusivement multilatérale, qui effectivement contenait finalement 13 états membres ainsi que deux associés (Norvège et Islande). Les parlements nationaux n'ont été sollicités qu'au moment de la ratification de l'accord d'exécution. L'ample collaboration deviendra moins importante pour eux face aux possibles projets d'accords, et par conséquent, elle se fera sans leurs interventions.

Dans les équipes de Schengen, des manuels de référence ont été créés, dans le but d'uniformiser les pratiques policières et douanières. Les nouvelles méthodes seront testées et sont évaluées réciproquement.

Jusqu'en mai 1999, le comité exécutif a pris approximativement 200 décisions, qui avec la convention représentent 480 pages dans les bureaux de la CE. Avec la mise en vigueur du traité de Amsterdam, cet état de « Schengen-Acquis » a été transféré sans difficultés au sein des structures de l'UE. Le traité d'Amsterdam convaincra une partie du besoin de coopération policière et juridique, car traitera des thèmes d'asile, de migration politique, ainsi que des frontières. Ainsi, le premier pilier sera établi dans les structures de la CE. Les résultats de cette collaboration sont maintenant des indications formelles et des ordonnances. En tout cas, nous sommes sûrs que la EP ne pourra qu'être consultée quant à ces questions jusqu'en 2004, mais pourra s'exprimer lui-même au travers de Eurodac. Ses décisions n'ont cependant que seulement le caractère d'une recommandation pour les ministres dans le conseil. À nouveau, dans ce contexte le Parlement restera exclu des prises de décision importantes.

Le traité d'Amsterdam prévoit l'expansion des compétences de Europol. Il prétend à nouveau s'approcher de cet élément central par la coopération policière au sein de l'UE : la première planification pour cette administration, qui a son siège à La Haye tombe à nouveau dans la TREVICOOP. Déjà, à la fin des années 80, on a discuté de la construction d'une unité d'intelligence européenne des Drogues avec un ensemble de connections officielles, qui devrait améliorer l'échange d'informations et la coordination policière. Le sommet de l'UE au Luxembourg en juin 1991 donnera son feu vert quant à une construction sous le nom de Europol. Les ministres de l'intérieur et de justice de la CE ont conclu en 1992, lors du traité de Maastricht qui était signé mais non en vigueur, la création d'une Europol-précurseur-institution portant le nom de Europol-Drogue-Union, qui ne nécessitant pas d'un propre système de données. Cette union entrera en fonction en janvier 1994. Le financement sera sitôt pourvu, les fonctionnaires nommés, qui eux ensuite seront en contact permanent avec leurs polices nationales et seront autorisés à avoir accès aux systèmes de données respectifs. « L'union drogue » a coordonné son observation de manière transfrontalière et contrôlé les livraisons, et ceci avec un enthousiasme certain. En juillet 1995 naîtra la convention de Europol, c'est-à-dire la signature de la base légale de la nouvelle autorité. Elle a été vivement critiquée par de nombreuses organisations civiques et juridiques en Europe, qui exprimeront leurs désaccords face à l'intervention illimitée dans la saisie d'information, la transmission, l'immunité pénale accordée qui serait garantie aux fonctionnaires de la nouvelle autorité. La convention entrera en vigueur en octobre 1999, ce qui représentera également le début fonctionnel du système préétabli. Déjà avant le traité de Amsterdam, qui sera signé en 1997 et qui entrera en vigueur en 1999, les gouvernements des états membres étaient tombés d'accord sur le fait de donner davantage de compétences à Europol, et d'étendre son domaine opérationnel. Europol n'aura pas d'autorité propre, mais elle pourra amener les polices nationales à des recherches, en y participant conjointement à travers des rôles dirigeants, et en y amenant ses connaissances et ses données. Par conséquent, on pourrait probablement déjà établir un décret. Maintenant, on attend les résultats qui influenceront la création de l'état européen. Ce qui est important, c'est que le changement rapide du droit qui s'est fait sans une consultation intense de la part du parlement.

Ce qui est sûr, c'est qu'au sein du troisième pilier, l'exécutif européen et spécialement les autorités policières ont soutenu l'initiative. Bien avant le traité de Maastricht et celui d'Amsterdam, ils avaient

commencé par une coopération partiellement légale et peu standardisé, et ensuite ils l'ont étendue à travers les équipes de travail jusqu'au statut actuel. Cette prédominance de l'exécutif pèse sur les droits fondamentaux. Faute de véritable état européen et détablissement de procédure pénale européenne, la police se doit de remplir le vide par des faits et actions. Nombreuses données sont invérifiables. Au travers de cette analyse d'archives, la police influencera la criminalité politique européenne et produira des caractéristiques de l'ennemi. Au travers de la recherche de preuves dont les moyens restent incompréhensibles, la police créera une organisation avec les mêmes moyens et droits déjà préexistants. Ni le parlement européen ni les parlements nationaux ont suffisamment de compétences dans la prise de décisions. Les autorités nationales ont quant à elles traîné dans la création du lieu d'union Eurojust. Ainsi, le ton est donné par la police.

2. La Praxis policière au sein de l'Europe

L'européisation de la police n'est pas réduite à la simple construction de centrales ou au système de données de l'UE, elle inquiète également des méthodes, et même si celles-ci ne concernent que « seulement » la collaboration policière nationale. A partir de là, il règne une tension menaçante envers les droits fondamentaux au sein de l'UE au moyen de leurs activités policières, que nous voulons montrer au travers d'une suite d'exemples :

Dans le traité de Schengen, il était pour la première fois stipulé que les états membres devaient contrôler les frontières extérieures selon des normes collectives. Ces normes sont restées très générales au sein même du traité, elles ne sont que devenues formelles, car elles existaient auparavant au travers des différentes équipes. L'exécution de ce contrôle imposait la création d'autorités douanières. En ce sens, ce projet lui permet au travers du SIS de passer d'une position de contrôle à une position active. Il sera décidé conjointement des critères et des conditions nécessaires pour l'acquisition nationale des nouvelles normes de contrôle. Ces diverses évaluations ont eu lieu avant la mise en vigueur du traité, en 1997. 1998 marquera la création d'une équipe d'évaluation permanente, ce qui signifiait que les moyens de contrôle et les inspections aux frontières se resserraient. L'évaluation faite en 1997 tira le premier constat qui était celui de l'impossibilité de garantir une totale imperméabilité aux frontières. Au lieu de tirer des conclusions de ce constat, et développer une vision plus libérale de la politique d'immigration, et ainsi donner des droits aux Sans-Papiers, qui actuellement ne sont rien. Au contraire, les équipes permanentes ont demandé davantage de moyens humains et techniques.

En mars 2001, le ministre de l'Intérieur allemand Otto Shily a fait la demande de la mise en place d'un corps de sécurité frontalier. Cette idée a mûri et prospéré, et le plan de sécurité frontalier sera rendu effectif suite au sommet de Séville.

En fait, tous les éléments étaient déjà présents, il suffisait de créer un document juridique à l'appui. Ainsi, une équipe de coopération frontalière, une équipe d'intervention rapide, ainsi que l'évaluation précise de routes de migration seront établies. En ce qui concerne le corps de sécurité frontalier, il a été tout d'abord déposé dans les mains de chacun, et ensuite a été centralisé. Systématiquement, les discussions parlementaires et publiques ont été évitées.

Deuxième exemple : Les actions de la police face aux questions « d'ordre public » ne semblent pas devoir être européanisées. Certaines manifestations comme par exemple les matchs de football ont pu solliciter l'aide transfrontalière, mais seulement lorsque cela le lieu était dans une proximité.

Dernièrement, les manifestations de Göteborg et Gênes nous ont enseigné autre chose.

La coopération européenne dans cette sphère a commencé dans les années 80. Lors du championnat européen de football en Allemagne, des collaborateurs de TREVI étaient intervenus, afin d'identifier des éventuels hooligans. En 1996, cette forme de collaboration entrera dans le cadre de Schengen, afin de répondre conjointement à des questions de l'ordre « public ».

Par conséquent, chaque état membre devait établir et arranger des contacts. Leur tâche était de réunir des informations concernant le groupe qui devait se rendre à un événement particulier et précis, comme par exemple le véhicule, le degré de dangerosité, le nombre, etc. Ensuite il s'agit de les renvoyer aux contacts de chaque état. Suite aux manifestations à Göteborg, ces mesures ont pris davantage d'ampleur. Actuellement, une équipe de travail se penche précisément sur les moyens qui seront utilisés lors du sommet.

Prochainement, nous assisterons à l'inscription dans les listes, et dans le SIS des « violent troublemakers », ou plus concrètement ceux identifiés comme les critiques de la globalisation. Cette décision priverait le droit de liberté individuelle, la liberté de mouvement et de réunion au sein de l'IEU.

L'équipe de travail pense dans le futur donner cette fonction à Europol, même si actuellement en vue de la préparation de l'événement, les informations correspondantes sont certainement déjà répertoriées et utilisées.

On peut également voir la pratique policière au travers de leur « contrôle de livraison » des drogues illégales. Cette méthode occulte est relativement nouvelle, et elle marquera un changement des critères du travail policier. Les actions police ont gagné en succès dans cette sphère en utilisant la presse. Le contrôle de la réception était seulement possible au travers de la coopération transfrontalière. De plus en plus, la police laisse le transport en observation au-delà des frontières, afin de pouvoir attraper davantage de membres de l'organisation illicite. Le but est donc pas seulement national, et le succès est ainsi partagé.

Comme le suivi du parcours va à l'encontre d'une procédure pénale correcte, on s'arrange pour marquer des indications, qui permettront aux autorités étrangères d'identifier la personne, le lieu et le moment précis. Hors personne n'est dupe du fait que la saisie n'a pu être seulement réalisée que par un contrôle frontalier important.

En fait, le rôle de Europol avait été clairement défini auparavant dans la coordination des opérations transfrontalières. Or, ils doivent développer rapidement un lien entre des postes des états membres, et envisager ainsi pouvoir prendre un rôle de direction dans les opérations allant jusqu'au pouvoir choisir le lieu d'intervention le plus adéquat. En ce sens, la justice donne des moyens d'analyse pour l'intervention de la police, et deviendrait ainsi son appendice.

Il en est de même pour la collecte et la transmission des données. En effet, la convention de Europol a été très permissive quant aux données, mais sans qu'on puisse effectuer de contrôles, et sans qu'on puisse y accéder. Ils influencent la procédure pénale, mais en revanche celle-ci ne donne pas même des moyens pour effectuer un contrôle sur eux-mêmes. Ainsi, Europol est un moyen indirect, qui occupe une place importante dans les détentions, les registres, etc..

Les conséquences de ces activités occultes sont effroyables pour les droits fondamentaux dans les pays membres de l'IEU. En effet, Europol analysera de manière stratégique les données, et ainsi créera de nouvelles situations de criminalité. Hors, il est important de savoir quels sont les critères de définition des groupes « criminels », car c'est une question démocratique décisive et fondamentale. Dans un contexte d'autorité policière centrale, cette discussion est toujours traitée de manière toujours moins publique et démocratique. De plus, on donne toujours plus d'avantages à l'exécutif tenant compte de leurs analyses et de leur point de vue, ce qui rendra la discussion de moins en moins réalisable.

La digression : la nouvelle qualité : la collaboration avec les EUA

Suite au 11 septembre 2001, la collaboration entre les EUA et l'Europe a été une disgrâce supplémentaire dans ce contexte de mise en place de normes européennes. La coopération ne s'est pas arrêtée aux mesures antiterroristes, mais s'est également réalisée dans l'environnement de la criminalité « normale ». Aux USA, les citoyens ainsi que les inculpés sont exploités, et il serait néfaste pour la culture juridique européenne d'adopter quelque chose de similaire. Last but not least : les états européens ont aboli la peine de mort, or maintenant qu'il y existe une aide entre les états européens et les USA, il existe la peur d'une création « daïde » pour réhabiliter la peine de mort soit possible.

3. Production de l'image de l'ennemi

L'image de l'ennemi et les scènes de menace ont été des appareils de pouvoir de l'état, des militaires, de la police et bien sûr des services secrets, et cela a un sens. Ces différents groupes ne légitiment pas uniquement leurs existences, mais le promouvaient au travers d'un maintien de vigilance, et disposition de défense en temps normal. Cet appareil de pouvoir vit partiellement au travers des images de

lennemi, et d'autre part ils le reproduisent au travers de leurs actions.

Au plus haut sommet des tensions de la guerre froide, l'image de lennemi a été clairement identifiée par les pays de l'Europe occidentale : elle était représentée une idéologie et des pactes militaires extérieurs. La menace d'un soulèvement armé au sein de la classe ouvrière communiste a donné une justification pour prendre des dispositions militaires.

Depuis les années 70, l'image de lennemi est devenue plus diffuse. C'est pourquoi la politique extérieure était au repos. En revanche, la politique intérieure était au travail depuis la fin des années 60 marquée par la révolte des étudiants. En effet, il n'y avait pas de doutes quant au style communiste. Lennemi a donc été défini comme tel au sein d'un état, mais selon une perception extérieure. Durant cette décennie marquée par le socialisme démocratique, les services secrets et la police politique n'ont nullement disparus, au contraire ils ont repris une importance légitime avec le terrorisme.

Le terrorisme des années 70 a permis la naissance de la collaboration policière européenne. En effet, une collaboration collective a eu lieu en arrière plan, créant une nouvelle catégorie de terroristes internationales au sein de l'Europe, dont font partie le RAF, les brigades rouges, LIRA, LETA, etc. À ce moment, la sphère politique était toujours dans un processus juridique avec Interpol, les polices ont trouvé ici un nouveau terrain d'action. Différentes réunions ont eu lieu en 1978, où différentes analyses du terrorisme étaient présentées. De plus, une coopération a eu lieu au sein de l'UE de 1983 dans le cadre « Police Working Group on Terrorism »

La sphère politique a ouvert quant au terrorisme au début des années 80, mais de manière peu importante. Les différentes organisations armées ont commencé à être démantelées, sauf en ce qui concerne l'ETA et l'IRA qui étaient mêlées à des conflits politiques et sociaux importants, et avec qui elle était elle-même liée. Les plans de la police ont continué la collaboration, mais ils suivent la politique en arrière plan.

Le point central de la politique de sécurité intérieure était depuis les années 80 dominé par les combats de la drogue, ainsi que contre le crime organisé. Le gouvernement américain dirigé par Ronald Reagan annoncera en 1986 et 1989 la « War on drugs », et interviendra militairement au Panama et en Colombie. Mais comment est-ce que le discours de protection intérieure américain a si souvent irradié l'Europe de l'Ouest. L'ouverture du marché commun, ainsi que l'abolition des frontières aurait fait de l'Europe « la Mecque de la criminalité organisée », et où les drogues peuvent se mouvoir sans peine. Cela a permis de donner une raison d'intervention, et peu à peu à obtenu une assise juridique au travers des traités Schengen et d'Amsterdam.

Depuis le 11 septembre 2001, le thème du terrorisme est revenu sur le devant de la scène politique européenne en rapport avec la sécurité intérieure. Une semaine après les attentats aux USA, la commission de l'UE présentait une proposition de définition du terrorisme, ainsi qu'un ordre de détention au sein de l'UE. Le 20 septembre les ministres de l'intérieur et de Justice se rencontraient, ce qui amènerait la création d'un plan antiterroriste formé de 64 projets, qui peu à peu progressent. De plus, il y a également eu la mise en place d'un archivage des demandes de visa, qui n'avait certainement rien à voir avec le terrorisme, mais qui en utilisant comme prétexte a permis sa mise en place.

Depuis juin 2002, une définition du terrorisme européen a été adoptée, mais elle n'englobe pas seulement les actes dits terroristes, comme les attentats, les enlèvements. En effet, toute manifestation pouvant déclencher une altération de l'ordre établi pouvait être considérée comme tel, et par conséquent tout mouvement associatif actif pouvait y être inscrit.

Il est également important de reconnaître que le concept de terrorisme est devenu pour l'UE un instrument de criminalisation envers toute protestation sociale. En ce sens, la sphère d'influence du troisième pilier était en pleine croissance. De nouvelles corporations verront le jour, qui pourront dans un premier temps fonctionner sans un cadre juridique et constitutionnel. L'UE ne fera pas que soutenir la politique de la politique de l'ONU, qui est soumise à la pression des USA. En effet, elle prendra des décisions et des mesures, qui ne seront pas communiquées.

Conclusion : La production permanente des caractéristiques de l'ennemi, et le maintien d'une menace a immunisé la communauté et la sphère politique contre toute forme de variation politique. En ce sens, la police et la politique de sécurité permettent de maintenir le Status Quo. Les nouvelles compétences ont permis à la police et aux services secrets de développer des peurs, des suppositions, et par la suite des actions indépendantes.

4. Perspective : L'état européen et tout ira mieux ?

Le contenu des discussions ayant eu lieu lors des conventions européennes peuvent nous conduire vers une nouvelle communauté. Actuellement, des bases d'une nouvelle forme de procédure législative apparaissent et viennent s'ajouter à celles qui ont existé jusqu'à maintenant dans le contexte international. En revanche, on ne peut pas prétendre que le dialogue est terminé, il y a encore un long travail devant pour arriver à une réglementation juridique qui rendra une discussion possible, et pour arriver à une procédure plus juste pour l'obtenir. La question est de savoir si le droit, c'est-à-dire la loi constitutionnelle peut freiner le pouvoir croissant de l'exécutif.

A l'avenir, il semblerait que le parlement européen sera amené à prendre toujours plus de poids dans les décisions relatives à la définition des critères de la collaboration pénale internationale, et en ce sens le conseil devrait prendre prochainement des dispositions. Toutes les questions stratégiques qui doivent être posées quant à l'opérationnalisation de la police européenne doivent être séparées des questions de politique générale. C'est-à-dire que le parlement européen n'aura pas son mot à dire quant à la construction de ces institutions, mais décidera de la Praxis des autorités policières. Bien que les droits du parlement gagnent du poids, le fait est que la fonction réelle de contrôle est discutable.

Dans le contexte actuel, on établit des liens entre les différents processus de décision et de ratification européens et les lois internationales, qui doivent remplacer rapidement et efficacement les ordonnances des 25 membres de la communauté. Les décisions prises jusqu'à maintenant peuvent laisser beaucoup à penser et les parlements nationaux ne semblent pas assumer une réelle capacité de décision juridique.

Le fait que les tribunaux puissent réguler l'influence sur les services secrets laisse assez perplexe, en vue des expériences des processus pénaux dans diverses nations.

En vue de cette vision sombre, le public européen est à la recherche d'une solution. Il souhaiterait la mise en place d'un travail commun unissant les droits des citoyens, les organisations juridiques et les états allant jusqu'à la construction d'une partie de l'opinion publique européenne.

Cette aspiration devrait éclaircir et dénoncer publiquement l'élan de l'exécutif européen. Seule l'évaluation continue du travail de la police et des services secrets pourra, à nouveau, nous amener face à un Parlement et un tribunal public, qui exerce de manière efficace un contrôle judiciaire

. Une protection efficace contre le maintien d'une police européenne ne pourra s'opérer qu'à travers un travail partagé conjointement avec un mouvement démocratique. Cela ne signifie pas une limitation des états, mais plutôt que ceux-ci sont le point de départ d'un cadre juridique et politique. Seul un mouvement démocratique peut être capable de donner les institutions européennes et l'appartenance de la police, qui soient réellement capables de contrôler les injustices.

http://www.globaldr.org/fra/docs/doc2_250403.php