

## EGUZKILORE

Número 11.  
San Sebastián  
Diciembre 1997  
233 - 247

## DE QUELQUES ASPECTS DE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE ET DE LA LUTTE CONTRE ICELLE\*

Pierre-Henri BOLLE

*Professeur de législations pénales  
Université de Neuchâtel (Suisse)*

**Resumen:** Tras realizar una breve exposición de las respuestas de la sociedad y del Estado frente a la criminalidad organizada, se analizan los diferentes elementos que la conceptúan indicando la dificultad de conseguir una definición genérica de esta forma de criminalidad. Asimismo, se abordan diferentes cuestiones en torno a la lucha contra el crimen organizado, centrándose en la actuación policial, y aludiendo al Grupo Trevi, los Acuerdos de Schengen y Europol.

**Laburpena:** Gizarteak eta Estatuak kriminalitate antolatuari ematen dizkien erantzunak labur azaldu ondoren, horien ezaugarriak diren elementuak aztertu dira, batez ere kriminalitate mota horren definizio orokorra eskuratzeko zailtasunak adieraziz. Halaber, krimen antolatuauren aurkako borrokaren inguruko arazoak aztertu dira, batez ere poliziaren jarduketan oinarriturik eta Treviko Taldea, Schengengeko Akordioak eta Europol aipatuz.

**Résumé:** Après une petite exposée des réponses de la société et de l'État face à la criminalité organisée, l'auteur analyse les différents éléments qui la délimitent ainsi que les difficultés pour atteindre une définition générale de cette sorte de criminalité. D'autre part, plusieurs questions sur la lutte contre le crime organisé sont aussi analysées, en les axant sur l'actuation policière et en faisant allusion au Groupe Trevi, aux Accords de Schengen et Europol.

**Summary:** After a short exposition of the responses of the society and the State to the criminal organisation, the text analyzes different elements that characterize them and it indicates the difficulty to get to a definition of this kind of criminality. Likewise, it tackles different questions about the fight against the organized crime, looking specially to the police acting and alluding to the Trevi Group, the Accord of Schengen and Europol.

**Palabras clave:** Criminalidad organizada, Policía, Grupo Trevi, Acuerdos de Schengen, Europol.

**Hitzik garrantzizkoenak:** Kriminalitate antolatua, Polizia, Treviko Taldea, Schengengeko Akordioak, Europol.

**Mots clef:** Criminalité organisée, Police, Groupe Trevi, Accords de Schengen, Europol.

**Key words:** Organized crime, Police, Trevi Group, Accord of Schengen, Europol.

---

\* Contribution à la Journée sur la criminalité organisée, Vitoria (Espagne), du 13 novembre 1997, organisée par l'Institut basque de Criminologie, l'Académie de la Police autonome basque et le Département de l'intérieur du Gouvernement basque, au siège de l'Académie.

## 1. INTRODUCTION

Pénalistes, criminologues mais aussi politiciens ont consenti d'immenses efforts pour conceptualiser la criminalité organisée, efforts qui ont traduit des trésors d'imagination et de subtilité, une somme de science à la légitimité de plus en plus affirmée. Tout cela est bel et bon, et participe à une prise de conscience bénéfique de l'ensemble du corps social, du monde politique et des milieux scientifiques. Mais cela sonne un peu creux et donne parfois l'impression d'une entreprise alibi, ou, tout au moins, d'une entreprise destinée à satisfaire davantage de beaux esprits, que les besoins réels de la société; bref, pour de savantes considérations sur les concepts, il semble que l'on ait oublié quelques vérités premières, que la simple humilité du chercheur honnête devrait constamment nous rappeler.

Tout d'abord, il ne faut pas oublier que le crime organisé, quelque conception qu'on en ait, n'est pas un phénomène nouveau, signe de modernité, mais qu'il a toujours existé, et que la société s'est constamment préoccupée de le combattre. Il se pourrait même que les formes du crime organisé dont nous souffrons aujourd'hui, aient existé, en réalité, depuis longtemps. Sans remonter à la nuit des temps, j'en voudrais pour exemple la piraterie en Méditerranée sous les Romains, la secte des Haschischims et le fameux Vieux de la Montagne, au Moyen-Age oriental, plus près de nous, l'Île de la Tortue et ses flibustiers écumant les océans, les triades chinoises qui ont phagocyté l'Empire du Milieu avec une efficacité d'autant plus grande que ce majestueux ensemble augmentait sa puissance et son étendue, puis, aux temps modernes, les bandes de brigands des campagnes, de sinistre mémoire, les fameux chauffeurs, terrorisant paysans et voyageurs, et enfin, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, la mafia, pour terminer avec les vastes organisations contemporaines de contrebande d'armes, de drogues, de cigarettes.

Ce survol à grands coups de brosse doit nous convaincre que le crime organisé est une constante de l'histoire de l'humanité, histoire qui montre qu'il s'est diversifié, planifié, structuré, bref, organisé, au fur et à mesure que l'Etat se diversifiait, se planifiait, se structurait, bref, s'organisait, comme un vilain et pervers reflet du progrès social. A chaque fois que l'Etat réglementait une activité, prenant en charge un aspect de la société, le crime organisé est intervenu pour exploiter ces nouvelles pages d'activités et ces sources de profit.

La seule chose qui ait changé au cours de l'histoire, c'est la réponse, la riposte, la réaction de la société et de l'Etat au crime organisé. La lutte contre ce type d'actes particulièrement immoraux et nuisibles fut d'abord militaire: Rome contre les pirates méditerranéens, les empires perse et arabes contre les Haschischims, les monarchies d'Europe contre les flibustiers, etc. Et cela n'est pas fini: l'armée bolivienne ou colombienne contre les cartels de la drogue, et la réponse quasi militaire des Etats-Unis d'Amérique en lutte contre les trafiquants et les consommateurs de drogues. Enfin, signalons les interventions armées contre les auteurs de crimes organisés contre l'humanité, telles que les épurations ethniques en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Je n'hésiterais pas à qualifier ces relents passésistes de riposte à la criminalité organisée, de phénomènes régressifs.

Ce n'est qu'au XIX<sup>e</sup>, puis au XX<sup>e</sup> siècle, que les progrès de l'organisation de l'Etat, et le développement d'abord de ses polices, et non de sa justice, ont fait que la

politique criminelle a remplacé la stratégie militaire. Et cela d'autant plus naturellement que le crime organisé moderne a, par nature, une dimension transfrontalière, et que l'armée, sauf en temps de guerre, n'est pas faite pour intervenir à l'étranger, ni les institutions militaires, prêtes et aptes à la collaboration internationale.

Qu'il soit criminologique ou juridique, le concept de crime organisé comprendra toujours les éléments suivants, que nous empruntons à Maurice Cusson, tiré de sa remarquable contribution intitulée: *La notion de crime organisé*<sup>1</sup>:

1. "Une structure pyramidale et un pouvoir central", bref, un organigramme et une hiérarchie des compétences;
2. "Des règles contraignantes", qui tiennent davantage d'un décalogue ou d'une déontologie à l'envers, d'un code d'inconduite, plutôt que d'un ensemble de règles fonctionnelles;
3. "Des criminels professionnels", en ce sens que tout ou partie de leurs revenus sont tirés du crime organisé et qu'ils sont prêts à délinquer chaque fois que l'occasion s'en présente;
4. "Une organisation méthodique des opérations", soit des activités délictueuses inspirées d'un modèle managérial;
5. "La monopolisation", c'est-à-dire, la volonté de cartellisation du domaine d'activités contrôlé, sous forme d'un contrôle vertical, mais aussi parfois d'un simple oligopole, ou de l'exploitation d'une situation dominante;
6. "Le recours systématique à la violence", recours certes systématique, mais non exclusif, à une violence souvent sous-jacente, espérée subsidiaire pour de simples raisons utilitaires, car elle laisse des traces embarrassantes, mais aussi violence emblématique, significative au premier sens du terme;
7. "La puissance et la menace qu'elle fait peser sur nos démocraties", comme d'ailleurs, sur toute forme de pouvoir étatique, légitime ou illégitime; il suffit de penser à la mafia sous Mussolini, ou aux triades chinoises et à leur influence sur le pouvoir de Pékin<sup>2</sup>, et aux Yakusas, qui ont infiltré les pouvoirs politique et économique du Japon<sup>3</sup>;
8. "La dimension internationale", caractéristique la plus moderne de toutes, qui est d'une part la conséquence naturelle de la mobilité des populations et de la mondialisation de l'économie (ce qui échappe à la volonté des organisations criminelles) et qui est, d'autre part, un phénomène voulu par ces organisations, qui utilisent la frontière comme protection contre la police et la justice, puisque la frontière bloque davantage l'action de la police et de la justice qu'elle n'arrête les malfaiteurs, et qu'elle peut, en outre, être pour eux source de

---

1. Publiée in: *Criminalité organisée et ordre dans la société*, Colloque d'Aix-en-Provence (5-6-7 juin 1996), Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1997, p. 29.

2. Cf. sur l'état actuel de leurs pouvoirs, X. ZHANG, *Analyse de la criminalité organisée en Chine*, RICPT 1996 p. 321 ss.

3. Cf. L. de MARTINO, *Yakusa et Cosa Nostra*, RICPT 1995 p. 38 ss.

profit: trafic de main-d'oeuvre clandestine, contrebandes en tous genres, manipulations des réglementations sur les changes et les devises.

Pour le surplus, il est inutile, voire contreproductif, d'élaborer et de proposer une définition du crime organisé. D'abord, cela est inutile au plan des principes: une telle définition serait gravement réductionniste, en présence de phénomènes et de réalités multiformes et protéiformes. Et toute définition, par essence stratifiante, d'un phénomène par nature en pleine évolution, ne peut qu'engendrer une discrépance croissante entre la conceptualisation scientifique ou légale et les réalités stratégiques. Bien sûr, l'absence d'une telle définition aura des conséquences néfastes en termes de statistiques, mais cela n'est pas déterminant à nos yeux, car le phénomène doit être appréhendé plus qualitativement que quantitativement<sup>4</sup>.

Ensuite, une telle définition ne serait pas efficace dans la lutte contre le crime organisé. En effet, dans aucun système, le crime organisé ne constitue en lui-même une incrimination, si bien qu'on peut se passer aisément de ce concept dans la lutte nationale contre le crime organisé, et que l'absence de toute définition formelle du crime organisé dans un ordre juridique interne, ne nuira pas à l'entraide internationale en matière pénale, puisque l'exigence de la double incrimination peut être satisfaite dès que l'Etat requérant et l'Etat requis s'entendent pour s'accorder l'entraide sur la base d'incriminations classiques, comme la corruption, la gestion déloyale, l'abus et le trafic de stupéfiants, la prise d'otage, le brigandage, le recel, voire les atteintes à la vie et/ou à la liberté, ou encore, les atteintes à l'administration de la justice, comme le blanchiment d'argent sale, enfin, l'association de malfaiteurs<sup>5</sup>.

En conclusion, nous sommes donc convaincus que, malgré l'intérêt scientifique indéniable, criminologique et juridique, que l'on peut y trouver, l'entreprise qui revient à tenter une définition générique du crime organisé, est au mieux une perte de temps, au pire un alibi pour les responsables de la politique criminelle, qui ont tout avantage à consacrer leur temps et leur énergie à poursuivre les buts suivants:

- a) L'amélioration de l'application des droits positifs nationaux, quels qu'ils soient, de fond comme de forme, des droits d'ailleurs engagés dans un processus d'harmonisation avancé;
- b) L'accélération et la simplification de l'entraide internationale, judiciaire et surtout policière; et,
- c) Le renforcement qualitatif et quantitatif des moyens (infrastructures, équipement, effectifs, budget) à disposition de la police et de la justice pour lutter contre le crime organisé.

Compte tenu du fait qu'elles sont abondamment traitées par la doctrine et qu'elles ont fait l'objet de nombreux rapports et études des gouvernements et parlements nationaux et des organisations internationales, nous ne traiterons pas de

---

4. Cf. L. PALMIERI, *Les moyens de lutte contre la criminalité organisée*, in: Actes d'Aix précités, p. 231 ss, 233.

5. Cf. liste de 19 infractions citées par A.C. BOULOUKOS et G. FARREL, *Organized Crime and Drug Trafficking: Efforts of the United Nations*, in: Actes d'Aix précités, p. 209 ss, 213.

l'harmonisation des ordres juridiques nationaux de fond et de forme, ni même de l'accélération et de la simplification de l'entraide judiciaire en matière pénale, et focaliserons notre intérêt sur les aspects policiers (renforcement qualitatif et quantitatif des moyens à disposition des organes de l'Etat pour lutter contre le crime organisé, entraide).

En d'autres termes, nous allons dégager maintenant quelques traits des ripostes possibles à la criminalité organisée, au plan davantage organisationnel et managérial, qu'institutionnel et juridique; en un mot comme en cent, nous allons traiter de l'organisation de la lutte organisée contre le crime organisé.

## **2. LA MISE SUR PIED D'UNE POLICE ORGANISÉE**

Qu'on nous comprenne bien: nous ne prétendons pas que la police n'est pas organisée; elle l'est surtout pour lutter contre les formes traditionnelles de la criminalité: infractions d'ordre, mais aussi criminalité de violence et atteintes classiques au patrimoine. Par "police organisée", nous entendons ici, un peu par boutade, une police organisée sous forme de forces de riposte à la criminalité organisée, c'est-à-dire, d'un ou des corps de police animés d'une mentalité particulière, disposant d'une formation ad hoc, dotés de moyens, de structures et d'infrastructures spécifiques, fonctionnant en réseau (on-line) autant que selon le mode vertical (on-staff, selon une voie hiérarchique et un échelon de compétences), tant au plan national qu'international.

### **A. Problèmes de culture et de mentalité policières**

Certes, les considérations qui suivent pourront paraître à certains simplistes, élémentaires, banales. Mais elles contiennent une part de vérité que l'expérience illustre, et qu'on aurait tort de négliger.

En tant qu'hommes d'action, les meilleurs éléments de la police ont l'habitude de fonctionner à chaud, parfois sur des coups fumants, des réalités spectaculaires souvent relayées par les médias, étant entendu qu'il n'est pas rare que de tels dossiers envahissants se multiplient, exigeant des investigations simultanées et parallèles. Bref, les policiers sont des hommes de terrain, qui brassent du concret, usent de moyens de contrainte visibles (perquisitions, séquestres, arrestations), et travaillent en équipe réunissant plusieurs spécialistes du même corps de police, ou de corps différents, mais toujours dans le cadre d'une coopération essentiellement policière.

Cette façon d'être et d'agir implique le développement d'une mentalité, d'une psychologie, d'un comportement, les Allemands diraient d'une *Weltanschauung*, bref d'une culture policière, qui n'est pas toujours la meilleure, ni la mieux adaptée pour lutter contre le crime organisé, où la patience et la ténacité sont aussi importantes, sinon davantage, que l'inspiration et l'impétuosité. Il appartient donc aux policiers chargés de telles affaires d'acquérir ou de cultiver des qualités qui s'apparentent davantage aux méthodes et techniques des services de renseignement et d'espionnage, où il faut développer une activité de taupe, travail de longue haleine, souvent sur un seul dossier d'envergure, où les techniques d'audit, les pratiques d'évaluation sont nécessaires, un peu comme le feraient un espion, un agent de consulting ou un orga-

ne de révision des comptes d'une société anonyme, ou un expert bancaire. Il s'agit enfin d'une entreprise où il faut en outre faire appel à, ou faire équipe avec d'autres spécialistes: experts financiers, comptables, spécialistes bancaires, gestionnaires de fortunes. Cette mutation, autant de méthodes et de techniques d'investigations que de mentalités, s'est produite au sein du FBI américain<sup>6</sup>. Elle y a indiscutablement porté des fruits, même s'il faut se garder de tout triomphalisme, qui serait contreproductif, triomphalisme malheureusement assez répandu, même chez certains responsables spécialistes de haut vol<sup>7</sup>.

Une telle mutation ne peut se faire que par des programmes de formation adéquats, surtout de formation en cours d'emploi, formation qui doit précéder l'institution de corps spécialisés de lutte contre le crime organisé, et l'amélioration de la coopération, au plan national, entre les différents corps de police, ou organes de justice spécialisés, et surtout, au plan international, ou plus modestement régional, la mise sur pied d'une entraide policière. Toutes ces formes de coopération et d'entraide impliquent en effet que leurs acteurs soient des partenaires privilégiés, aptes à comprendre rapidement, et à réagir efficacement, à toute initiative.

## **B. Réforme des corps de police engagés dans la lutte contre le crime organisé**

Ce que nous venons de développer implique que la mutation en cause se fera tant au niveau des méthodes, qu'à celui de l'objet des investigations policières.

Au niveau des méthodes, il faut passer de l'information tactique à l'information stratégique, au sens technique de ce terme: le renseignement. Cela implique tout d'abord que les organes de police compétents, engagés contre le crime organisé, soient spécialisés, ce qui va se traduire, au plan institutionnel, par la création de corps ad hoc. C'est un mouvement institutionnel qui a connu son apothéose en Italie, qui est bien connu, et qui aurait tendance à se développer partout. Ce n'est que le prolongement d'une évolution qui a conduit les différents Etats à se doter de brigades de police financière, de *Wirtschaftskripo*, etc., institutions sur lesquelles nous ne nous attarderons pas, pour ne pas répéter ce qu'il est facile de trouver dans la foison de monographies, de rapports et de contributions sur le sujet, dont seuls les plus récents sont véritablement intéressants, tant l'évolution est rapide dans ce domaine<sup>8</sup>.

---

6. Cf. Th. BAKER, *Le FBI et le crime organisé: le rôle du renseignement*, in: *La criminalité organisée*, sous la direction de Marcel Leclerc, Paris, IHESI, La documentation Française, 1996, p. 219 ss.

7. Par exemple, John L. Barret jun., *Strategie und Technologie. Erfahrungen US-amerikanischer Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität*, in: *Organisierte Kriminalität*, BKA-Arbeitstagung 1996, BKA-Forschungsreihe vol. 43, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1997, p. 189 ss.

8. Par exemple, en Suisse, certes après des années de tergiversations, le Conseil fédéral (gouvernement central) a adopté, le 19 novembre 1997, une ordonnance sur la réorganisation des offices centraux de police criminelle, rattachés à l'Office fédéral de la police, dont l'un s'est vu confier spécifiquement la lutte contre le crime organisé. Du même coup, il a créé la base légale permettant l'exploitation d'un nouveau système de traitement des données en matière de lutte contre le crime organisé. Le tout entrera en vigueur le 1er janvier 1998 et se traduira par une forte augmentation du nombre des policiers fédéraux engagés dans ce service.

Je me contenterai de deux remarques, l'une sous forme d'avertissement, l'autre sous forme de suggestion.

Tout d'abord, l'avertissement. Nos Etats et nos systèmes se sont dotés d'organisations judiciaires et d'organisations administratives, donc policières, très différentes. De plus, les systèmes mêmes de procédure pénale sont très divers, et impliquent que la police et la justice y ont des rôles, des missions, des moyens, parfois même des statuts très différents. D'où, il est très difficile de comparer les systèmes, et quasi impossible de proposer la réception d'une institution, d'un système dans un autre. Même si cela est souvent théoriquement possible, du fait que les systèmes en place sont plus ou moins compatibles, les difficultés et les blocages sont d'ordre pratique. Et cela d'autant plus que le crime organisé lui-même peut, selon les Etats, les régions, sévir sous une forme et avec des spécificités et une ampleur inconnues ailleurs. Par exemple, les unités anti-mafia en Italie sont inexportables, et le modèle du FBI américain ne l'est qu'après de nombreuses adaptations et retouches, dues surtout à la culture des Etats-Unis d'Amérique, fondée davantage qu'en Europe sur les rapports de force et sur la violence (mentalités de pionnier; réactions de shériff). D'où, s'il peut s'avérer judicieux et utile de s'inspirer d'institutions, de pratiques et de solutions étrangères, les copier, les adopter sans autre peut se révéler vain, voire dangereux.

Et maintenant, la suggestion. Dans un premier temps, les Etats ont constaté que la police et la justice, dotées de moyens limités et non spécialisés, se trouvaient, face à la criminalité organisée, dans la détestable situation du pot de terre, choqué à un pot de fer. Bref, il était évident qu'au plan matériel et des réalités, il y avait disproportion, inégalité flagrantes entre les moyens, donc la puissance, développés par le crime organisé, et ceux à disposition de l'appareil pénal; et cela d'autant plus que le crime organisé se comporte à l'égard de l'appareil pénal comme il le fait à l'égard de ses victimes directes: ses moyens naturels d'action sont la menace, le chantage, la contrainte, la violence. Face à ces organisations puissantes et sans scrupules, les Etats, tout naturellement, ont mis sur pied des moyens de parade massifs, puissants, institutionnellement bien structurés et lourds, à grands coups d'injections budgétaires. C'était une stratégie d'affrontement, qui a été payante et a rehaussé le prestige de l'Etat et de son système pénal. Tels ont été les situations et les effets du FBI américain, dans un premier temps, et des structures anti-mafia italiennes. Il y a champ de bataille, choc d'unités combattantes, sorte de bataille rangée; parfois même, on recourt à l'armée, comme aux USA, pays en lutte militaire contre la production et le trafic des stupéfiants. Ces nouvelles structures lourdes sont particulièrement visibles, voire voyantes, dans les Etats fédératifs, comme l'Allemagne ou la Suisse, car elles impliquent la concentration des forces et des moyens entre les mains de l'Etat central, au détriment des Etats fédérés. Ce mouvement centripète laisse de marbre les milieux fédéralistes, tant sa nécessité est évidente. Cette politique essentiellement institutionnelle essuie pourtant la critique de ceux qui blâment des réformes de ce type, doublées, en outre, d'incriminations nouvelles, sans augmenter les moyens pratiques mis à disposition de ceux qui doivent réaliser ce type de réformes. Ces critiques émanent souvent de spécialistes de haut vol de la lutte contre la criminalité organisée, comme le juge français Th. Jean-Pierre<sup>9</sup>.

---

9. Cf. La Vie Judiciaire n° 2690, du 2 novembre 1997, p. 1.

Aujourd'hui, sans remettre en cause ces institutions lourdes, on semble plutôt pencher pour la création d'unités et de structures légères, susceptibles de mener davantage des actions de commando, ou de guérilla contre le crime organisé, qui ont l'avantage d'être budgétairement plus supportables, en des temps de vaches maigres. C'est ainsi que M. Bartolomel, Avocat général près la Cour d'appel de Lyon, et spécialiste de la lutte contre le crime organisé, demande avant tout "une réorganisation des enquêtes sur le terrain", en "épaulant le dispositif policier et judiciaire par des équipes légères enquêtant en profondeur"<sup>10</sup>. Ces "missions pluridisciplinaires mobiles" pourraient être composées d'un policier, d'un douanier et d'un inspecteur des impôts, intervenant et se déplaçant à la demande de la justice. Et l'Avocat général Bartolomel souhaite que ces missions pluridisciplinaires mobiles, peu coûteuses, soient expérimentées à bref délai, dans les ressorts qui sont les plus touchés par la gangrène du crime organisé, par exemple celui de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence.

Ces deux types d'approche d'une stratégie globale contre le crime organisé sont parfaitement compatibles, ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, mais sont plutôt complémentaires. Le fait que ces ensembles d'institutions et de pratiques soient proposés par les spécialistes eux-mêmes, avec une belle unanimité, devrait faire réfléchir les milieux parlementaires et les responsables de la politique criminelle. Précisons que de telles réformes pourraient grandement améliorer les relations entre les policiers et les corps de police concernés, d'une part, et les magistrats et leurs institutions spécialisées, d'autre part. En effet, depuis longtemps, au niveau de la magistrature, on a procédé aux réformes qui s'imposent, en s'inspirant, notamment, de recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et parmi lesquelles, les fameuses Recommandations R(81)12 sur la criminalité des affaires, et R(87)18 sur la simplification du procès pénal.

### **C. L'amélioration de la coopération policière interétatique contre le crime organisé**

L'évolution interne dont nous nous sommes fait l'écho ci-dessus aura également des effets positifs indéniables sur l'amélioration, l'intensification et l'accélération de la collaboration policière interétatique, qui implique, comme toute forme de coopération, surtout là où le prestige et la souveraineté des Etats sont en jeu, l'intervention de partenaires compétents et fiables, bref, d'interlocuteurs valables.

Tout d'abord, une première remarque s'impose: la coopération policière interétatique n'est pas, loin de là, limitée à la lutte contre le crime organisé. Il se pourrait même, que pour certains Etats, c'est dans notre domaine qu'elle aurait accumulé quelque retard, et qu'elle rencontrerait certaines difficultés, notamment s'il s'agit de lutter contre la criminalité organisée de nature politique. Il suffit de songer au statut d'OIPC-INTERPOL<sup>11</sup>. Or, nous abordons ici aussi un domaine très fréquenté des théoriciens

---

10. Cf. La Vie Judiciaire n° 2689, du 26 octobre 1997, p. 3.

11. Selon l'article 3 du Statut de 1956, l'Organisation s'est interdite de s'ingérer dans des affaires de nature politique, et il lui a fallu des trésors d'ingéniosité, dans l'interprétation toujours plus extensive de cette disposition, pour intervenir, dès 1975, dans le domaine du terrorisme. Cf. l'histoire de cette évolution, décrite par M. Lebrun, *Interpol*, Que sais-je ? no 3250, Paris, PUF, 1997, p. 64 ss.

et des spécialistes, qui se réunissent souvent en congrès pour en discuter; j'en veux pour preuve deux manifestations et un ouvrage collectif, très récents, d'excellente qualité, que je cite dans l'ordre chronologique:

- le Colloque d'Aix-en-Provence (5-7 juin 1996) sur "Criminalité organisée et ordre dans la société";
- les Journées du Bundeskriminalamt (BKA), à Wiesbaden (19-22 novembre 1996) sur "Organisierte Kriminalität" et
- le volume collectif de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI), intitulé: "La criminalité organisée", publié sous la direction de Marcel Leclerc, à fin 1996.

Ces contributions s'inscrivent dans un vaste mouvement, mondial, de prise de conscience et de conceptualisation de la criminalité organisée, et d'organisation de la lutte contre ce fléau, un mouvement qui a démarré il y a environ trente ans, sous le double effet de la mondialisation de l'économie (nouvel ordre économique mondial) et de la promotion de la mobilité des populations (garantie de la liberté de déplacement et d'établissement), d'une part, et de l'intégration économique de vastes ensembles, du moins au plan régional, notamment en Europe (Communautés Economiques Européennes, puis Union Européenne). Ce vaste mouvement s'est d'ailleurs accéléré ces dernières années, et a même comporté dès 1994 un volet politique. Je me contenterai d'en citer trois jalons, parmi les plus importants:

- le Colloque international sur la criminalité organisée (16-19 mai 1988), à Saint-Cloud, sous l'égide de l'OIPC-INTERPOL, où l'on avait abordé le concept de criminalité organisée;
- la Conférence mondiale sur le crime organisé (21-23 novembre 1994) à Naples, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et du gouvernement italien, dont les conclusions pratiques ont été extrêmement décevantes, mais dont l'importance réside dans l'adoption d'une déclaration *politique* visant à la destruction de la puissance économique et sociale des organisations criminelles et de leur capacité à infiltrer l'économie dans le but de blanchir le produit de leurs crimes; et, moins spectaculaire, peut-être, mais tout aussi essentielle,
- la publication le 18 décembre 1995 du rapport annuel du groupe "Drogues et criminalité organisée" de l'Union Européenne, qui contient, à ma connaissance et à mon avis, la définition la plus élaborée obtenue jusqu'ici de la criminalité organisée, une définition certes lacunaire (basée sur onze critères), mais qui a l'avantage de ne plus être "provisoire", comme celle de l'OIPC-INTERPOL, de 1988, et d'avoir été approuvée, donc adoptée, par les 15 Etats membres de l'Organisation.

Il s'agit donc de la première tentative aboutie d'uniformisation, et non seulement d'harmonisation, du concept de crime organisé.

Une fois encore, et sur ce sujet également, et pour ne pas faire trop long, nous nous contenterons de considérations monographiques, et cela d'autant plus volontiers que l'OIPC-INTERPOL a développé, dans ce domaine, récemment, une intense activi-

té, dont il a été question à la 65e Session de son Assemblée Générale, à Antalya (23-29 octobre 1996)<sup>12</sup>.

C'est donc tout naturellement que nous nous concentrerons sur la coopération policière en Europe, d'une part, parce que c'est ce qui a une importance pratique majeure, et d'autre part, et surtout, parce que c'est dans cette région du monde que les progrès les plus importants ont été faits, progrès qui se sont répercutés sur les ordres juridiques internes, même sur ceux des Etats qui, comme le Royaume-Uni, étaient considérés jusqu'à tout récemment comme les plus allergiques à la collaboration policière et à l'entraide internationale en matière pénale.

Dans notre domaine, en effet, les trois cercles concentriques autour desquels l'Europe est en train de s'intégrer, ont eu des effets spectaculaires: la grande Europe (Conseil de l'Europe, 40 Etats membres), la petite Europe (Union Européenne, 15 Etats membres), et le mouvement pan-européen de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE, 52 Etats membres).

Le Conseil de l'Europe, notamment dans sa phase la plus féconde (1970-1990), a mené des travaux remarquables, et a élaboré des instruments fondamentaux aussi importants que les conventions européennes sur l'entraide internationale en matière pénale et la convention sur le blanchiment d'argent<sup>13</sup>; l'Union Européenne, dont émane le groupe TREVI (nous en reparlerons), et qui a élaboré les accords de Schengen; et la CSCE, certes moins connue, mais qui, depuis 1990, cherche à faire de l'Europe une aire pénale unique, autour de la notion de sécurité, et plus spécialement de la lutte contre la drogue (Conférence de Copenhague, Charte de Paris [1990]; Conférences d'Oslo [1991] et de Strasbourg [1994]).

Avant d'aborder certains aspects de cette triple nébuleuse, citons quelques cas manifestes de réception en droit interne d'institutions ou de principes de politique criminelle européens<sup>14</sup>, dans l'ordre alphabétique:

**Allemagne:** en juillet 1992, adoption par le parlement d'une loi générale sur le renforcement de la lutte contre la drogue et le crime organisé, loi qui a entraîné des réformes du Code pénal, du Code de procédure pénale et de la législation anti-drogues.

Dans le Code pénal: incrimination du blanchiment d'argent, extension de la confiscation, répression accrue des atteintes au patrimoine commises en bande ou par métier; en termes de sanctions, introduction de la confiscation *générale* que le juge peut cumuler avec une peine privative de liberté de plus de deux ans. En procédure pénale, protection et récompense accrues des témoins, extension des écoutes téléphoniques, limitation du secret bancaire et réglementation des enquêtes sous couverture.

---

12. La Revue internationale de police criminelle s'en est fait abondamment l'écho, cf. no 460/461 1996, p. 52 ss.

13. Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, du 8 novembre 1990, entrée en vigueur le 1er septembre 1993.

14. Pour les développements qui suivent, nous nous sommes inspirés d'une contribution à paraître de notre collègue N. Queloz, de l'Université de Fribourg, présentée au 52e Cours International de Criminologie (Macao, 2-4 octobre 1996), intitulée: *International efforts to tackle organised crime: the case of Europe*.

**France:** promulgation de nouvelles lois sur les écoutes téléphoniques et les enquêtes sous couverture (1991), sur la participation des institutions financières à la lutte contre le blanchiment d'argent (1993) et sur l'extension de cette incrimination au butin de toute activité criminelle, et non plus du trafic de drogues seulement (1996); introduction de circonstances aggravantes visant les différentes formes de crime organisé (trafic de drogues, racket, recel, etc.) et aggravation des sanctions frappant l'association de malfaiteurs.

**Pays-Bas:** dès 1992, adoption par le parlement d'un programme très élaboré de lutte contre le crime organisé, avec un volet policier important (augmentation des compétences de la police à côté de celles de la justice, appel à la collaboration avec les douanes et le fisc, institution de corps spécialisés d'investigations).

**Royaume-Uni:** Réformes législatives relatives aux fraudes, délits d'initiés, et surtout, blanchiment d'argent<sup>15</sup>.

**Suisse:** Réformes en quatre paquets: le premier en 1990: incriminations nouvelles de blanchiment d'argent et de violation des devoirs de diligence des banquiers; le deuxième en 1994: pénalisation aggravée, en matière de confiscation et de participation à une organisation criminelle; la même année, révision de l'ensemble des infractions contre le patrimoine, avec incriminations nouvelles (criminalité informatique, abus de cartes de crédit et de paiements, faux dans les titres); enfin, en 1992 et en 1994, intensification de la collaboration avec l'OIPC-INTERPOL, mise en place d'un système informatisé de collaboration policière entre les cantons (RIPOL) et institution d'un Office central de lutte contre le crime organisé, ce qui a modifié au profit de l'Etat central le partage des attributions des compétences pénales et policières entre la Confédération et les cantons<sup>16</sup>.

Mais revenons au niveau européen, et à l'intégration, sur le continent, de la lutte contre le crime organisé, un mouvement dont le coeur et l'essentiel sont manifestement l'intensification de la coopération policière<sup>17</sup>. Nous allons le montrer en traitant du groupe TREVI, des accords de Schengen et d'EUROPOL.

## LE GROUPE TREVI

En 1975, à Rome, face à la célèbre Fontaine de Trevi, fut institué un groupe de travail des douze Etats des Communautés Economiques Européennes, dans lequel siégeaient les seuls Ministres de l'intérieur, et non pas ceux de la justice. Trevi n'est pas une seule référence au monument susmentionné, mais une abréviation des termes suivants: Terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence, international. Ses réunions

---

15. Cf. M. Lévi, *Réglementation sur le blanchiment de l'argent au Royaume-Uni: une évaluation*, in: *Déviance et société*, 1995, p. 379 ss.

16. Cf. note 8 supra, l'aboutissement de cette réforme institutionnelle en 1997, avec entrée en vigueur en 1998.

17. Pour de plus amples informations et une présentation systématique de ces réalisations, cf. R. Gassin et M. Sabatié, *Criminalité organisée, ordre social et coopération policière européenne*, in: *Actes d'Aix précités*, p. 241 ss.

étaient consacrées aux problèmes du maintien de l'ordre et de la sécurité. Dès 1976, le groupe se dota de plusieurs comités de travail, réunissant des spécialistes. Il s'agissait avant tout de favoriser la coopération contre le terrorisme, et l'échange de données sur l'organisation, l'équipement et la formation des services de police. Dès 1985, TREVI se donna un autre but, celui de favoriser la collaboration dans le domaine technique et tactique de la lutte contre le hooliganisme sportif. Ensuite, dès 1986, la collaboration dans ce cadre, souple et peu institutionnalisé, s'est étendue à la lutte contre le crime organisé, les hold-up, le trafic de stupéfiants et le commerce illicite d'armes. Enfin, en 1988, le Groupe étendit ses compétences *ratione materiae*, en vue d'organiser l'après-Maastricht, vu la suppression des frontières internes. Dès lors, les Ministres de la justice rejoignirent ceux de l'intérieur et cela eut pour conséquence une implication, un engagement et une responsabilité politiques beaucoup plus marqués du groupe TREVI et de ses travaux.

Le groupe TREVI est une structure parallèle à l'Union Européenne, mais sans contrôle de la Commission Européenne, ni du Parlement Européen. La faiblesse de ses structures, la souplesse de son fonctionnement et l'absence de contrôle politique lui ont permis de jouer un rôle de pionnier dans l'intégration policière européenne.

## LES ACCORDS DE SCHENGEN

Curieusement, l'origine des accords de Schengen n'a rien à voir avec la criminalité, mais est due à la paralysie des frontières par les chauffeurs de poids lourds au printemps 1984, dans une bonne partie de l'Europe. Réunissant à l'origine les six pays fondateurs des CEE, les accords ont été peu à peu étendus, au gré des ratifications, à d'autres Etats-Membres de l'Union Européenne, dont l'Espagne. Le but de l'entreprise est de créer un véritable espace Schengen, compris dans les frontières des Etats parties aux accords, et de lutter contre le déficit en matière de sécurité, impliqué par la suppression des frontières étatiques. C'est ainsi qu'on en est venu à adopter des "mesures compensatoires", en vue de prévenir une diminution de la sécurité et d'empêcher l'immigration clandestine. Les accords comprennent quatre domaines d'application:

- la réglementation du transport légal de stupéfiants et la collaboration entre douane et police dans ce domaine;
- l'harmonisation des législations sur le classement des armes, leurs acquisition, commerce, port, ainsi que la création d'un registre central des mouvements d'armes;
- pour lutter contre l'immigration clandestine, l'unification des règles sur les visas (création d'un visa commun), et échange d'informations sur les personnes refoulées;
- l'échange de renseignements de nature policière, avec observation transfrontalière, poursuite transfrontalière (par exemple, droit de suite d'une police nationale sur le territoire d'un autre Etat de l'espace Schengen) et institution d'un Système d'Information Schengen (SIS).

C'est bien sûr ce dernier volet qui nous intéresse tout particulièrement. Ce Système d'Information Schengen, sorte de banque de données pour la criminalité

notamment transfrontalière, a pour but de perfectionner le système d'INTERPOL<sup>18</sup>. Centralisé à Strasbourg, il sera composé d'antennes nationales et fonctionnera selon un système de transfert automatique des données et de mise à jour automatique des banques nationales de données sur les personnes et les objets suivants: étrangers refoulés aux frontières de l'espace Schengen, personnes recherchées par la justice pénale, y compris les témoins, personnes disparues, jeunes fugueurs, véhicules, armes, documents volés ou recherchés comme moyens de preuve. L'entrée en fonction de cette banque de données SIS avait été prévue au 1er mars 1993, mais elle a été rendue impossible, à cause notamment de problèmes d'interférences avec le système EUROPOL, dont voici les principales caractéristiques.

## EUROPOL<sup>19</sup>

En juin 1991, le Conseil européen prit la décision de créer un service de police européen, véritable pendant du FBI américain. Pour y parvenir, il fut décidé de procéder par étapes. La signature du Traité de Maastricht<sup>20</sup> en février 1992 a donné le feu vert à cette première étape, qui est la lutte contre la drogue entre les pays membres. En 1993 fut organisée la coordination anti-drogues et prévue la mise en place d'unités nationales de renseignements criminels ce qui permit, à la fin de l'année, de se mettre d'accord sur l'institution et sur le calendrier de l'intégration policière qu'elle implique. Les buts d'EUROPOL sont la prévention et la répression de la grande criminalité, c'est-à-dire du terrorisme, du trafic de drogues et du crime organisé. L'histoire institutionnelle d'EUROPOL est curieuse. En effet, la convention sur sa création a été signée en juillet 1995, mais n'est pas encore entrée en force. En revanche, la première étape de sa réalisation, qui impliquait la création d'une unité européenne anti-drogues, est bel et bien effective. Ce service est installé à La Haye depuis juin 1993, service qui réunit des officiers de liaison, des spécialistes de l'informatique, des criminologues surtout spécialisés dans les investigations sur le terrain, et des administrateurs. Sa mission est l'échange d'informations entre les membres de l'Union Européenne sur les investigations liées à la drogue et au blanchiment d'argent, ceci depuis juin 1994, et l'établissement de rapports sur ces formes de criminalité. Dès que la convention EUROPOL aura été ratifiée par les quinze Etats-Membres de l'Union Européenne, l'institution deviendra un large système d'information, banque de données sur une vingtaine d'infractions graves internationales. Il n'en demeure pas moins que les limites et l'avenir d'EUROPOL ne sont pas clairs. Ainsi, nul ne sait exactement si EUROPOL restera simplement une banque de données policières internationales, ou débouchera sur une

---

18. Notamment, en étendant la coopération *ratione materiae*, ce qu'INTERPOL ne peut faire, à cause de son Statut, article 3, selon lequel: "Toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation." Ce qui n'a pas empêché INTERPOL de créer au sein de son Secrétariat général, en 1990, un Groupe de la criminalité organisée, dont l'action est décrite par R.E. Kendall, *INTERPOL et la lutte contre la criminalité organisée transnationale*, in: ouvrage collectif IHESI précité, p. 225 ss. Cet article 3, qui s'explique surtout par l'histoire de l'organisation, devrait être abrogé ou réformé sans délai.

19. Cf. J. Storbeck, *Die Rolle supranationaler Zentralstellen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität am Beispiel von EUROPOL/EDS*, in: actes des journées du BKA, précités, p. 93 ss.

20. Cf. article K1. 9, sur la "coopération policière".

police européenne fédérale dotée de compétences opérationnelles sur le territoire de l'ensemble de l'Union Européenne.

S'il faut faire le bilan<sup>21</sup> de ces différentes entreprises d'intégration policière européenne, on obtient une image pour le moins contrastée. S'il est évident que ces entreprises, malgré leurs tribulations, ont permis de resserrer les liens entre les différentes autorités de police en Europe, et cela, après 1989 et la chute du mur de Berlin, même entre les polices de l'Est et de l'Ouest, l'extrême fragmentation de ce processus d'intégration a des conséquences néfastes, surtout si on se rappelle que les Etats n'ont pas renoncé à la voie bilatérale, au profit de la multilatérale, dans leurs efforts de coopération policière. C'est ainsi qu'en 1996, la Belgique, pourtant petit pays, en matière d'entraide et de coopération policière, avait conclu pas moins de 33 instruments internationaux.

D'autre part, grâce à cette intégration très large et flexible, les responsables de toute l'Europe ont acquis un sens commun, une signification commune des phénomènes criminels, et notamment du crime organisé, ainsi que des ressources à consacrer, en termes de stratégie policière, plus clairs, ce qui ne peut que les confirmer dans leur détermination de lutter contre le crime organisé<sup>22</sup>.

Ensuite, ce mouvement, tout erratique qu'il soit, a permis d'instituer une collaboration étroite entre les corps de police, les forces armées, les services de renseignement, les douanes, les responsables des politiques d'immigration et d'asile, etc. Aussi bienvenu soit-il, ce résultat pourrait impliquer un danger que certains soulignent avec inquiétude, celui d'orienter plus qu'il ne le faut le contrôle social en fonction d'un facteur très porteur en termes politiques et électoraux, l'insécurité intérieure, qui aurait tendance à dominer même la politique du nouveau gouvernement français, après avoir dominé celle, pendant des décennies, du Royaume-Uni. Véritable leitmotiv des ténors politiques, l'insécurité intérieure pourrait conduire à une militarisation de la lutte contre le crime, militarisation dont les premiers symptômes ont déjà touché les Etats-Unis d'Amérique.

Enfin, même si ces craintes sont largement infondées, il faut rester sensible à l'inquiétude de ceux qui voient en la création de banques de données anti-criminelles européennes réunies en un seul lieu et sous l'autorité d'une institution qui échappe au contrôle des organes nationaux, la naissance d'un Big Brother à la Orwell s'imposant sur l'ensemble du continent au mépris de la sauvegarde des données personnelles et de la sphère privée des citoyens. Ce fantasme, éternel phénix des démagogues, est suffisamment puissant pour freiner l'intégration policière européenne, même dans ce

---

21. Ce bilan est forcément incomplet. Il faudrait y incorporer les résultats remarquables d'autres entités régionales ou internationales, plus ou moins spécialisées, comme le Groupe Pompidou, établi en 1971 et rattaché au Conseil de l'Europe en 1986, sous sa dénomination officielle de "Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants", ou le célèbre GAFI, ou "Groupe d'Action Financière", créé en 1989 par le Sommet du G7, dans le but de lutter contre le blanchiment d'argent.

22. Cette volonté commune et désormais manifeste, comme l'illustre une résolution du 2e Sommet du Conseil de l'Europe pour consolider la démocratie, Strasbourg, 10-11 octobre 1997, sur la "lutte contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment d'argent, la prévention de la toxicomanie et la protection de l'enfance". Ce sommet réunissait les chefs d'Etat et du gouvernement des 40 Etats membres de l'Organisation.

qu'elle a de plus authentiquement démocratique. La meilleure façon de le contrer revient pour les responsables politiques comme pour ceux de la police, à mener et publier des recherches, en collaboration avec les criminologues regroupés dans les centres de recherche, les universités et les offices de statistiques<sup>23</sup>. Il est en effet essentiel que des recherches scientifiquement fondées soient effectuées tant *par* la police que *sur* la police, et chercheurs et policiers doivent apprendre à travailler ensemble. La manifestation à laquelle nous participons est, dans cette optique, très encourageante. Il faut espérer qu'elle soit un modèle, puisqu'elle est tenue sous les auspices et la responsabilité d'une université, celle du Pays basque, d'une Académie de police, celle de la police autonome basque, et, enfin du Département de l'intérieur du gouvernement de la Province. Et cet hommage sera notre conclusion.

---

23. Les Etats peuvent inciter à de telles études ou les soutenir, notamment par des subsides de recherches, comme le fait la Suisse, dont le Fonds national de la recherche scientifique mène actuellement un programme de recherche sur la violence au quotidien et la criminalité organisée, programme dans le cadre duquel vient de paraître une excellente étude méthodologique de C. Besozzi, *Organisierte Kriminalität und empirische Forschung*, Coire et Zurich, Rüegger, 1997.

## EL PRISIONERO

—¡Niñas, abrid las ventanas!  
Decidle a la carcelera...

(Ya van aplaudiendo el aire  
las palomas mañaneras.)

—¡Palomas de pico blanco,  
decidle a la carcelera!...

(La sombra del calabozo  
no siente el azul de afuera.)

—¡Arcángeles de las torres,  
decidle a la carcelera!...

(La ventana de la cárcel  
es ventanita de hierro,  
por donde no pasa el aire.)

Un corzo blanco que fui...  
Entre cadenas de vidrio  
el sol me amarraba a mí.

Un corzo blanco que soy...  
Entre cadenas de hierro  
la sombra me amarra hoy.

—Oído, mi blando oído,  
¿qué sientes tú contra el muro?

—La voz del mar, el zumbido  
de este calabozo oscuro.

¡Ay primavera en las olas!  
¡Barco donde va mi amiga,  
al aire las banderolas,  
gimiendo porque la siga!

¡Carcelera,  
carcelero,  
que está ahí la primavera  
y es del mar el prisionero!

Rafael Alberti

## **MISCELÁNEA VICTIMOLÓGICA**

