

# Les mythes du contrôle : la frontière orientale de la République Fédérale d'Allemagne au tournant des années 1990

**Albrecht Funk**

[1] Albrecht FUNK [2] La disparition du Mur et des fortifications frontalières entre la R.F.A. et la R.D.A. ont entraîné des conséquences qui reviennent chaque semaine comme une litanie dans les rapports de police : hausse de la criminalité, augmentation des vols organisés de voitures et trafics de véhicules volés vers l'Est, prolifération de la mafia russe et, surtout, montée de l'immigration illégale en provenance de l'Europe du Sud-Est et des pays de l'ex-Union-soviétique, mais aussi d'Asie, via Pékin, Moscou et Prague. Jusqu'en 1989, le rideau de fer symbolisait l'isolement des régimes totalitaires mais, aujourd'hui, la police voit sous un jour nouveau " le mur " que la R.D.A. avait érigé dans le but de " protéger " le socialisme. Celui-ci, non seulement empêchait les Allemands de l'Est de quitter leur pays, mais constituait aussi un rempart pour la sécurité intérieure de la R.F.A., puisqu'il supprimait les menaces constituées par les personnes ayant traversé la frontière sans être contrôlées [3]. Les demandes de mesures compensatoires, visant à un renforcement de la surveillance des frontières germano-polonaise et germano-tchèque, et des contrôles aux frontières, ont conduit entre-temps à l'établissement de réformes multiples, qui seront décrites plus en détail dans notre article. Toutefois, l'analyse du rôle et de l'efficacité de ces mesures nécessite auparavant une discussion critique de l'idéologie policière du contrôle - c'est à dire un réexamen de la croyance policière selon laquelle les frontières physiques peuvent être contrôlées, surveillées, à l'aide de barrières, petites ou grandes. On ne peut certes pas nier le fait que les murs et les barbelés empêchent les entrées illégales, que les rivières et les mers facilitent la surveillance des flux de personnes et que le recours à la technologie et à un personnel plus nombreux augmentent les chances des autorités d'arrêter les immigrés clandestins ou les criminels recherchés. Pourtant, les possibilités et l'efficacité de la surveillance des frontières demeurent largement limitées, comme le prouve l'exemple de la frontière sous haute protection entre la R.D.A. et la R.F.A. Cette situation ne tient pas à la nature physique de la frontière ou à la technologie de surveillance utilisée. La surveillance des personnes aux frontières (mais aussi des biens et des capitaux) est déterminée par un ensemble de facteurs socio-politiques. Une remarque de Lucien Febvre à propos de l'origine des frontières nationales est particulièrement pertinente pour la

compréhension du mécanisme du contrôle : " Il faut commencer avec l'État, non pas avec la frontière, la frontière seule " [4]. La constitution et la surveillance des frontières territoriales sont étroitement liées à la formation de l'État-Nation moderne et à sa revendication d'un ordre public exclusif et unique imposé à tous ses habitants [5]. Les différents objectifs et formes de la surveillance des frontières sont déterminés par l'intérêt de l'État d'imposer sa souveraineté territoriale et d'assurer l'intégration de tous les habitants à une entité unique. En même temps, la surveillance des frontières démontre les limites structurelles de l'ordre étatique. Ces limites serviront de cadre de référence pour notre analyse de la frontière orientale de la R.F.A. avant et après 1989. La légitimité de l'État de droit est fondée sur la subordination volontaire des citoyens. La possibilité d'une " défection " en lieu et place d'une " protestation " [6] et la liberté de mouvement sont donc les éléments constitutifs de tous les pays dotés d'une constitution démocratique. Après la Seconde Guerre mondiale, la plupart des pays d'Europe occidentale ont fortement valorisé ces droits, ce qui a entraîné la suppression du contrôle de passeports - qui empêchait les personnes d'échapper à des condamnations criminelles. Avec la formation de l'Union européenne, l'abolition de la surveillance des frontières " intérieures " est devenue le symbole de l'intégration politique de l'Europe. D'autre part, l'absence de liberté de mouvement dans les pays de l'ancien Bloc de l'Est (à l'exception de l'ex-Yougoslavie) a affaibli la légitimité déjà précaire de ces régimes, provoquant même, dans le cas de la R.D.A., une émigration massive, en dépit (mais surtout à cause) de la surveillance rigoureuse de l'ensemble de la frontière. " L'étranger qui vient et qui reste " [7], avec ou sans l'autorisation des autorités de l'État, est l'un des éléments constitutifs des sociétés modernes. Les frontières délimitent le territoire de l'État, celui où personne ne peut résider, comme citoyen, comme hôte ou comme étranger (avec permis de séjour) sans la permission de l'État. Mais les frontières ne séparent pas les résidents légaux des étrangers illégaux, une fois que ces derniers sont dans le pays. La surveillance des personnes qui entrent dans un pays ne donne à l'État qu'une opportunité limitée (expulsion des étrangers dont la présence n'est pas souhaitée) de marquer la différence entre résidents légaux et immigrés illégaux. Au XVIIIe et au XIXe siècles, la surveillance de l'État s'exerçait par l'intermédiaire d'une police en charge des étrangers, opérant sur l'ensemble du territoire national. Les contrôles des passeports ne constituaient que l'extension de la " surveillance étatique des étrangers ". Ceci est encore plus vrai actuellement ; la surveillance des frontières n'est qu'un aspect de la politique globale relative aux étrangers, au droit d'asile et à l'immigration, qui tente de contrôler cette immigration par l'adoption

de lois et de réglementations, par la constitution d'une importante banque de données et par la mise en place de diverses techniques de surveillance. La frontière symbolise la souveraineté d'un État, mais elle met également en évidence la forte interdépendance existant entre les pays. Les frontières ne se matérialisent qu'après la reconnaissance mutuelle de souveraineté, l'établissement de réglementations sur les visas et, surtout, la standardisation des procédures de reconduite à la frontière ou de refoulement des indésirables. Au XIXe siècle déjà, le contrôle constituait l'élément central d'un " régime " général des frontières (c'est à dire une tentative de réglementation de l'interdépendance des pays par l'adoption de mesures, d'accords, de traités). Le renforcement de l'interdépendance économique, politique et sociale des pays européens, les mouvements migratoires et la circulation des capitaux, confèrent à la surveillance des frontières une fonction analogue dans l'Europe d'aujourd'hui. C'est ce qu'on tentera de montrer à travers la description de l'effondrement de l'ancien régime des frontières et de la formation d'un nouveau régime aux frontières extérieures orientales du territoire Schengen. J'évoquerai à ce propos, le cas particulier de la frontière entre les deux Allemagnes avant 1989, exemple d'une frontière rigoureusement surveillée et pourtant perméable. J'aborderai, ensuite, les diverses mesures utilisées pour renforcer la surveillance des frontières avec la Pologne et l'ex-Union soviétique après la chute du Mur et l'ouverture de ces frontières orientales. Je discuterai, enfin, de l'effet de ces mesures, et analyserai les stratégies de la R.F.A. pour obtenir la création d'un régime des frontières commun avec les pays de l'Europe centrale, du Sud-Est et de l'Est. La fermeture de la frontière. Quitter son pays et acheter sa liberté Le Mur de Berlin et les fortifications frontalières de la R.D.A. constituaient des barrières presque infranchissables, mais, ironie du sort, ils étaient dépourvus de l'élément le plus important d'une frontière nationale : la reconnaissance diplomatique (de la R.F.A. et de ses alliés occidentaux). Pour eux, le Mur restait une frontière entre deux " zones ". Le refus des Alliés et de la R.F.A. de reconnaître la souveraineté de la R.D.A. posait un problème considérable aux dirigeants de ce pays. Il constituait pour nombre de citoyens de la R.D.A. un encouragement constant à la fuite puisque, une fois en R.F.A., ils avaient la possibilité immédiate de devenir citoyens. D'autre part, l'éventualité d'une reconnaissance et le consentement de prêts représentaient pour la R.F.A. un moyen de pression dans ses rapports avec la R.D.A., pour la contraindre à satisfaire ses exigences, notamment quant à la mise en place d'une réglementation plus libérale pour les citoyens de la R.F.A. voyageant en Allemagne de l'Est, et pour les Allemands de l'Est souhaitant quitter leur pays, ainsi que pour l'établissement d'une circulation sans obstacles entre Berlin-Ouest et

l'Allemagne de l'Est. Produit d'une construction sociale et politique complexe, la frontière était, sur le long terme, d'une perméabilité surprenante dans les deux directions et de façons différentes. La fermeture totale des zones frontalières et la construction du Mur en 1961 ont considérablement réduit l'arrivée en R.F.A. de personnes en provenance de R.D.A. (200 000 personnes par an, à la fin des années 50). Mais, le cœur du problème, à savoir le désir de fuir la R.D.A. par tous les moyens possibles, ne pouvait pas être maîtrisé. La manière la plus risquée de quitter le pays consistait à franchir le Mur et les barbelés. Aussi, beaucoup de citoyens de la R.D.A. choisissaient-ils de se laisser arrêter, en Hongrie ou en Tchécoslovaquie par exemple, en espérant être déportés en R.F.A. après avoir purgé leur peine. Les Allemands de l'Est étaient en mesure d'entretenir de tels espoirs car, peu après la construction du Mur, la R.D.A. avait accepté l'offre de la R.F.A. de relâcher les dissidents emprisonnés contre un versement de 20 000 à 30 000 DM par personne. D'autres, enfin, tentaient de quitter le pays en remplissant une demande officielle. Cette solution était efficace pour les retraités mais, pour les plus jeunes, elle signifiait la perte de leur travail et une année d'attente. Si l'on considère le nombre de personnes ayant quitté la R.D.A. depuis 1961, ce n'est pas la baisse des chiffres qui surprend, mais " l'échec des techniques variées et rigoureuses de surveillance des frontières pour stopper l'émigration " [8]. Bien que l'ouverture de la frontière entre les deux Allemagnes fût l'objectif déclaré de la politique menée par la R.F.A., sa perméabilité à l'égard des réfugiés demandeurs d'asile est devenue un problème pour les autorités. En 1980, la République Fédérale (à l'instar des autres pays d'Europe occidentale) a commencé à réduire le flux de réfugiés en provenance des pays du Tiers-monde et de la Turquie, en instaurant un visa obligatoire. Berlin-Est est devenu ensuite la seule porte ouverte vers la R.F.A., en particulier pour les réfugiés du Sri-Lanka, de la Turquie et du Ghana. En juin 1985, grâce à des prêts bancaires et à des concessions politiques supplémentaires, le gouvernement fédéral est parvenu à un accord avec la R.D.A. : dès lors, seules les personnes ayant un visa d'entrée valide avaient le droit d'entrer en RFA. Des accords semblables ont été conclus avec le Danemark et la Suède, qui avaient eux aussi enregistré une augmentation du nombre d'immigrés Tamouls. Dorénavant, le flux de réfugiés se dirigeait surtout vers le " trou dans le Mur " de Berlin-Ouest, dont le territoire était exclu de l'accord de 1985. Dans la première moitié de 1986, près de 27 000 personnes sont entrées dans le pays via Berlin-Schönefeld, et ont demandé l'asile à Berlin-Ouest. Depuis l'adhésion des Alliés occidentaux au statut de " Berlin ville ouverte ", l'Ouest ne pouvait pas empêcher l'entrée dans la ville des personnes ayant un visa de transit valide. Cependant, pour les

autorités de la R.D.A., cela constituait un bon moyen d'obtenir la reconnaissance diplomatique par la R.F.A. ainsi que d'autres prêts. Après de longues négociations secrètes, le gouvernement est-allemand a finalement bouché le trou du Mur de Berlin en août 1986, et n'a plus autorisé l'entrée en R.F.A., via la R.D.A., qu'aux seules personnes ayant un visa pour Berlin-Ouest ou pour la R.F.A. Cette analyse montre qu'en dépit de sa rigidité extérieure, le Rideau de fer était une structure politique fragile. Les intérêts particuliers des deux pays permettaient aux personnes de traverser les frontières d'Est en Ouest et d'Ouest en Est sans contrôle de passeports. La police de Berlin-Ouest et les Services secrets alliés essayaient de surveiller l'entrée en R.D.A. des citoyens de la R.F.A., mais, comme les personnes pouvaient voyager librement de l'Ouest vers l'Est, les résultats furent limités, comme le prouvent les contacts, découverts seulement en 1990, entre la R.A.F. (la Fraction de l'Armée Rouge terroriste) et l'ancien ministère de la Sécurité d'État. L'efficacité limitée de la surveillance de la frontière constituait, pour les services de sécurité des deux pays, une menace potentielle pour la sécurité intérieure. Si, rétrospectivement, nombre d'agents de sécurité voyaient dans cette frontière un " rempart pour la sécurité interne ", ce n'est pas seulement par nostalgie d'un passé qui avait fourni le scénario de nombreux romans d'espionnage. L'échec de la surveillance des personnes quittant la R.D.A. ou le flux de demandeurs d'asile vers la R.F.A., via Berlin-Est, met en évidence l'existence de problèmes socio-politiques et la difficulté de les maîtriser. Pourtant, les deux pays interprétaient et traitaient ces problèmes en tant qu'aspects des conditions politiques générales et de leurs intérêts divergents. En tout cas, pendant les périodes de détente, chaque pays assurait que ces problèmes pouvaient être largement contrôlés, en dosant conflits sélectifs et coopération. Dans cette perspective, la sécurité des frontières dépendait avant tout des négociations intergouvernementales, et restait fondée sur l'étroite surveillance des sociétés figées des pays socialistes. Ceci a épargné à la R.F.A. le fardeau de la surveillance des frontières. Avant 1989, les habitants de la R.D.A. et les citoyens des autres pays du Bloc de l'Est n'étaient pas inclus dans les calculs des experts de sécurité et de la police des frontières. Les citoyens du Bloc de l'Est relevaient d'un système de contrôle où la liberté de mouvement était très restreinte. Dans nombre de pays, et particulièrement en Union soviétique, les citoyens ne pouvaient circuler librement à l'intérieur du pays. Un visa était nécessaire pour aller de la RDA vers la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Roumanie. En outre, les possibilités de change de devises étaient réduites, et le nombre de personnes traversant la frontière est resté limité (entre la R.D.A. et la Pologne, par exemple). Sauf en R.D.A., où,

à l'exception des retraités, qui avaient la possibilité de voyager à l'Ouest, un petit groupe de hauts fonctionnaires d'État bénéficiait de ces privilèges. De la surveillance sélective des frontières à l'idéologie de la protection des frontières Le " rempart assurant la sécurité interne " de la R.F.A. (c'est à dire le système répressif assurant le contrôle des déplacements individuels à l'intérieur du Bloc de l'Est) s'est vite effondré en 1989. Le désir de voyager, de fuir ou d'émigrer vers l'Ouest grandissait chez nombre de citoyens d'Europe centrale, d'Europe du Sud-Est et de l'Est. En 1992, près de 110 millions de personnes sont entrées en R.F.A. par la frontière germano-polonaise ou germano-tchèque. Les hommes politiques évoquent, de manière abstraite, constamment cette liberté de circulation comme une chance pour toute l'Europe, mais, concrètement, celle-ci est ressentie comme une menace croissante pour la sécurité interne de l'Allemagne et de l'Union européenne. " Nous applaudissons à l'ouverture des frontières européennes, elle apportera la liberté à nos citoyens ", commentait le ministre allemand de l'Intérieur dans une conférence d'experts en mars 1993. Mais, décrivant ensuite dans le style des experts en sécurité, la frontière Est de l'Allemagne (avec la Pologne et avec la République Tchèque), il déclarait : " La frontière orientale de la R.F.A. est une frontière de prospérité, ce qui est source de nombreux problèmes. Cela déclenche des migrations qui se traduisent en R.F.A. par l'augmentation des demandeurs d'asile. La disparité de richesses entre l'Est et l'Ouest est aussi une source de crime " [9]. Dans cette perspective, l'immigration et le crime sont des processus liés, complémentaires, qui menacent la prospérité de la R.F.A.. La frontière orientale a acquis une nouvelle signification symbolique : elle est devenue la ligne où le " déluge des demandeurs d'asile ", le " flot des immigrants ", et l'" avalanche de crime " doivent être stoppés par les méthodes de protection les plus efficaces possible [10]. Alors que, dans le cadre de l'accord de Schengen, les contrôles des frontières allaient être abolis dans la partie occidentale de l'Allemagne, la surveillance de la frontière orientale était consolidée. Dans ses tentatives pour atteindre cet objectif, le gouvernement fédéral de la R.F.A. s'est trouvé confronté à des difficultés, de 1989 à 1991. Ces problèmes étaient tout d'abord de nature juridique. En effet, les frontières orientales avaient acquis, avec l'accord de Schengen, une signification nouvelle, en tant que frontières extérieures de l'Union européenne. La signature de l'accord, prévue tout d'abord pour décembre 1989, fut, pour cette raison, reportée de six mois. Ces problèmes ont été ensuite liés à l'organisation de la surveillance des frontières. Bien que la police des frontières de l'Allemagne de l'Ouest (BGS) ait absorbé près de 7.000 membres des troupes frontalières de l'ancienne R.D.A., ces dernières ne pouvaient être déployées car elles

devaient être testées avant de collaborer avec le bureau secret de sécurité d'État. De plus, la BGS n'était pas suffisamment préparée à cette nouvelle tâche de surveillance de la frontière orientale, car ses structures avaient été façonnées dans une large mesure par la perception des menaces pendant la détente. Dans les années cinquante, la BGS était conçue comme une unité paramilitaire, chargée de s'opposer aux bandes armées arrivant de l'Est. En 1972, elle s'est transformée en force de police fédérale, qui, à côté de la surveillance des frontières, poursuivait une autre mission capitale : épauler les forces de police de l'État fédéral pendant les manifestations. La plupart des policiers (environ 18.500) étaient occupés à cette tâche, contre seulement 2.100 pour les missions aux frontières [11]. Ces derniers, étaient, pour la plupart, affectés aux postes de contrôle et vérifiaient les passeports et les documents de voyage. En janvier 1992, des efforts ont été entrepris pour adapter l'organisation de la BGS aux conditions nouvelles. D'un côté, les corps séparés des divisions et du service des frontières ont été placés sous un commandement unique (dans cinq Q.G. régionaux de police des frontières). De l'autre, le personnel du service des frontières a été considérablement renforcé. Dans le but d'améliorer la surveillance de la frontière orientale, 1700 personnes ont été recrutées en 1993, pour un soutien temporaire de trois ans [12]. Finalement, au début de 1994, 1000 policiers supplémentaires ont été transférés à la frontière orientale. En outre, un nouvel ensemble de mesures était censé améliorer l'efficacité de la surveillance. Le ministère de l'Intérieur a essayé d'augmenter la mobilité des policiers en achetant des véhicules, des hélicoptères, ainsi que de nouveaux bateaux pour patrouiller sur l'Oder. Des systèmes de surveillance ont également été achetés et expérimentés (thermiques, radar, infrarouge). Toutefois, ils répondront mal, en pratique, aux espoirs qu'ils avaient suscités. Des efforts intenses ont été poursuivis pour rattacher, aussi vite que possible, les postes de contrôles frontaliers de l'Allemagne de l'Est à la banque de données informatiques des personnes recherchées figurant dans le système de données de la police (INPOL). Celui-ci comporte toujours d'énormes carences à cause de la situation pitoyable des infrastructures à l'Est. Au sein du système d'information de la police, les forces de police des Länder, le Bureau Fédéral des Investigations sur la Criminalité (Bundeskriminalamt) et la BGS ont établi une banque de données commune " Schleuser und Geschleuste " (" trafiquants et personnes impliquées dans la traite des êtres humains ") pour coordonner la lutte contre les groupes qui organisent la traversée clandestine des frontières. En définitive, les communications avec les polices polonaise et tchèque ont été intensifiées par un échange d'officiers de police, par la constitution de patrouilles coordonnées et grâce à un nouvel

équipement. La BGS s'est considérablement étoffée et a reçu un équipement technique moderne pour contrôler les voyageurs et surveiller la frontière. Il reste à savoir si cette surveillance est véritablement efficace. La surveillance de la frontière : un moyen de contrôle des étrangers " Une frontière étroitement surveillée n'est pas, en général, un obstacle insurmontable pour les criminels, mais elle constitue toutefois une ligne stratégique qui fonctionne comme un filtre et lieu de passage ", rapporte l'un des directeurs généraux de la BGS [13]. La disparition des frontières à l'intérieur de l'Union européenne exige ainsi un " déplacement " global ou l'adoption de " mesures compensatoires " pour assurer le maintien de la sécurité intérieure. Parmi les mesures proposées par la Commission européenne et le groupe de Schengen figure, en premier lieu, une surveillance plus étroite des frontières extérieures, conformément aux normes établies [14]. Dans le cas de la R.F.A., ces " frontières extérieures " s'identifient aux frontières avec la Pologne et la République Tchèque [15]. Les contrôles de passeports d'environ 2,26 millions de voyageurs ont été renforcés. D'après les statistiques de la BGS, ces contrôles ont été efficaces. Par exemple, alors que 7 647 personnes étaient arrêtées à la frontière en 1992, 7 417 arrestations étaient enregistrées pour les six premiers mois de l'année 1993. Mais la surveillance des personnes qui passent la frontière est moins efficace pour " filtrer " les criminels. Sur les quelque 60 000 voitures volées et disparues en 1992, seules 1800 ont été interceptées aux frontières avec l'Autriche, la République Tchèque et la Pologne. Ce nombre représente d'ailleurs 94% de toutes les voitures récupérées aux postes de contrôle. Le succès du contrôle aux frontières est également faible en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants et de terrorisme [16]. En 1989, le ministre de l'Intérieur ouest-allemand notait qu'à une époque de circulation intense, comme la nôtre, les contrôles aux frontières n'étaient pas " un moyen particulièrement intelligent pour rechercher des criminels " [17]. Mais les résultats diffèrent pour les personnes qui tentent d'entrer illégalement dans le pays. Le contrôle des personnes suspectes, la vérification de l'authenticité de leurs papiers et leur renvoi, en cas d'absence de visa, constituent le cœur des activités de la police des frontières. En effet, le nombre d'entrées illégales, enregistrées par la BGS, représente, dans le bilan de son activité, presque la moitié des poursuites engagées par celle-ci. Il n'en reste pas moins que la surveillance de la frontière est avant tout un moyen d'empêcher l'immigration, un instrument de la politique menée à l'égard des étrangers et des demandeurs d'asile. Toutefois, le renforcement des contrôles à la frontière orientale (comparativement à ceux effectués à la frontière occidentale) contribue à multiplier les tentatives d'entrées illégales dans le pays,

qui constituent un problème majeur pour les autorités. Ceci n'a d'ailleurs rien d'étonnant. Deux raisons peuvent expliquer cet état de fait. D'un côté, suite à la réforme de la loi allemande sur l'asile, en mai 1993, les demandeurs d'asile ne peuvent plus formuler leur demande à la frontière. La police des frontières peut alors refouler les demandeurs arrivant des pays considérés comme pays tiers " sûrs " - ce qui inclut tous les pays voisins à l'Est de la R.F.A. De l'autre côté, la crise économique, l'instabilité et les conflits en Europe du Sud et du Sud-Est ne feront certainement pas baisser le nombre de tentatives d'échapper à la pauvreté, au désespoir et aux conditions de vie des plus difficiles en essayant d'entrer dans l'un des pays de l'Union européenne. Par conséquent, le problème des entrées clandestines ne sera pas résolu par le recours à des méthodes encore plus coûteuses et plus sophistiquées de surveillance des frontières - sauf si, bien sûr, la R.F.A. avait recours aux pratiques inhumaines de l'ancienne R.D.A.. Le nombre d'arrestations va certainement augmenter au cours des prochaines années. Il est vraisemblable que le développement futur des " surveillances mobiles " et leur extension à l'ensemble de la frontière fera également baisser le nombre des entrées illégales [18]. Mais les effets seront doubles : professionnalisation des passages illégaux, et augmentation du nombre des personnes vivant illégalement en R.F.A. La hausse du nombre des immigrés clandestins présents sur le territoire de l'État modifie également le cadre de référence utilisé par celui-ci pour la surveillance des étrangers : les systèmes, jusque là distincts, conservant la trace des étrangers, des demandeurs d'asile et des personnes entrant le pays fusionneront dans un système unique, gardant la trace de tous les étrangers, y compris les illégaux. Vivre sans statut dans les grandes villes de l'Allemagne de l'Ouest, et particulièrement à Berlin, a longtemps constitué une forme particulière d'existence. Le nombre de résidents illégaux n'augmente pas seulement à cause des personnes franchissant illégalement la frontière [19]. En effet, les demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetées et qui sont passés à la clandestinité sans attendre d'être refoulés, les réfugiés de l'ex-Yougoslavie, menacés d'expulsion, les personnes entrées en R.F.A. comme simples touristes et les étrangers qui n'ont pas obtenu la permission de rejoindre leur famille vivant légalement en R.F.A. contribuent à faire augmenter ce nombre. Jusqu'à la fin des années 1980, ces " groupes ", aux différents statuts, étaient contrôlés par divers moyens - les travailleurs immigrés en provenance de l'Europe du Sud-Est et de la Turquie à travers la loi allemande des étrangers et par l'enregistrement détaillé de données personnelles figurant dans le fichier central des étrangers, une banque de données informatique moderne ; les demandeurs d'asile étaient, quant à eux, enregistrés

séparément ; il n'y avait pas de stockage informatique de ces informations jusqu'à la fin des années 1980. En 1992, les données concernant les demandeurs d'asile furent d'abord rassemblées dans une banque de données distincte, puis les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile furent stockées dans le " système automatique d'empreintes digitales " du Bureau Fédéral des Investigations Criminelles. Enfin, les personnes devant être expulsées ont été fichées dans la banque de données de la police INPOL. A présent, les ministres de l'Intérieur des différents Länder essaient, avec une obstination croissante, de consolider ces divers systèmes bureaucratiques de surveillance, en les intégrant dans un réseau général d'informations et de données. Celui-ci est censé intégrer tous les services, gouvernementaux ou privés, qui s'occupent des étrangers, tels que : les services d'aide sociale, les compagnies d'assurance maladie, les centres d'immatriculation de véhicules et la police. Tous auront accès aux données stockées dans un registre central, afin de pouvoir vérifier le caractère du séjour de tout étranger. Le registre central des étrangers deviendra ainsi un moyen de conserver la trace de tous les étrangers, que ce soit par le service du travail à la recherche des travailleurs clandestins, par les fonctionnaires d'État ou par la police [20]. Mais, le renforcement de la politique de la surveillance des étrangers à l'intérieur de la R.F.A. a vite suscité une opposition d'une partie de la population et (aussi) des instances gouvernementales. Une vague de protestations des fonctionnaires, des travailleurs sociaux et des diverses associations de défense des étrangers a fait échouer les projets du gouvernement fédéral, qui envisageait de modifier la loi relative au registre des étrangers, en obligeant, entre autres, les services publics à signaler tout étranger résidant dans le pays sans permis de séjour ou sans autorisation officielle. Le développement d'une telle surveillance intérieure des étrangers demeure une mesure précaire qui joue en premier lieu un rôle compensatoire. L'objectif principal du gouvernement demeure toujours l'arrêt du flux de demandeurs d'asile et des entrées illégales en R.F.A. L'élaboration de la politique des frontières L'augmentation du nombre de réfugiés en provenance des pays du Tiers-monde a amené, au milieu des années 1980, la Communauté européenne à prendre conscience du fait qu'elle avait besoin de concevoir une approche unique concernant les réfugiés et le droit d'asile [21]. Après la fermeture de ce que l'on pourrait appeler " le trou dans le Mur " en 1986, à la suite de pourparlers avec la R.D.A., le problème général des réfugiés et de l'immigration se réduisit, pour la R.F.A., lors de négociations de l'accord de Schengen et, ensuite, du traité de Maastricht, à la synchronisation des conditions requises en matière d'entrée et d'asile. Les volontés nationales d'éviter d'autres contraintes sur les ressources ont influencé les négociations,

en les transformant en " coordinations négatives " [22], ce qui a entraîné l'adoption de conditions plus strictes en matière d'entrée, de visas et d'asile en Europe de l'Ouest. La " synchronisation " était en même temps utilisée pour légitimer des réglementations nationales plus restrictives, présentées comme conformes aux normes européennes. Le gouvernement fédéral allemand a utilisé avec succès cette même tactique lors de la modification de l'article relatif au droit d'asile dans la constitution. Avec la chute du régime socialiste en 1989, l'accord de Schengen et, ensuite, le traité de Maastricht ont acquis pour la R.F.A. une signification nouvelle, aussi bien au niveau politique qu'en matière de police. Concernant les questions de police, la frontière avec les pays du Bloc de l'Est, en particulier avec les pays voisins, la Pologne et la République Tchéque, devait être définie. Comment déterminer les conditions d'entrée pour chacun des pays ? Comment parvenir à un accord commun sur les questions concernant le refoulement des voyageurs et leur reconduite à la frontière ? Ces textes ont revêtu une importance politique particulière, car la délimitation de la frontière par une présence policière posait la question des limites d'une Europe nouvelle, unifiée. Les solutions aux problèmes posés par la disparition de la R.D.A. furent apportées par des décisions à court terme, prises sous la pression des circonstances et non en fonction d'un quelconque concept politique. Mais les mesures ad hoc répondaient cependant à une logique, et, en dépit de toutes les contradictions, elles offraient un véritable cadre politique. L'approche du gouvernement fédéral était claire dans les négociations avec la R.D.A., quand celle-ci existait encore au printemps 1990. La restauration d'une liberté totale de circulation entre les deux Allemagnes était liée, dans les accords officiels, aux " mesures compensatoires " discutées au cours des négociations de Schengen, bien que l'accord n'eût pas encore été ratifié [23]. La R.D.A. devait garantir une surveillance efficace de ses frontières extérieures et se conformer à la politique des visas des pays Schengen en matière d'entrée et de séjour des étrangers. Les efforts menés en vue d'intégrer de la même manière les pays de l'Est limitrophes se sont révélés plus difficiles. Au mois de mars et de mai 1990, la R.F.A. a supprimé l'obligation de visa pour la Hongrie et la Tchécoslovaquie, car le refus de ces deux pays de refouler les citoyens est-allemands vers la R.D.A. à l'automne 1989 avait considérablement contribué à la chute du régime de Honecker. La R.F.A. n'a pas posé d'autres conditions à cette règle. Les autres pays de l'espace Schengen ont adopté à leur tour, peu de temps après, cette mesure. Cependant, concernant la Pologne, l'obligation de visa pour toute personne souhaitant se rendre en Allemagne fut introduite après la réunification. Elle devait être levée une fois normalisées les relations avec ce pays, mais, lors des

consultations multilatérales entre les pays de l'espace Schengen, cet objectif de la politique extérieure de la R.F.A. fut rapidement écarté par la volonté de renvoyer en Pologne les personnes indésirables ou entrant illégalement sur le territoire de l'Europe de l'Ouest. L'" accord de réadmission des personnes sans titre de séjour " entre les pays Schengen et la Pologne, signé en 1991, était une " ligne de partage " : d'un côté, les États de la Communauté européenne, en particulier la R.F.A., devaient lever les restrictions de visa pour les Polonais ; de l'autre, les citoyens de la Pologne appauvrie représentaient un risque, qui pouvait être neutralisé par l'acceptation par la Pologne de reprendre les personnes indésirables " [24]. Pourtant, cet accord a eu une signification pratique limitée, puisqu'il s'appliquait uniquement aux Polonais, comme le précise une note au protocole. Mais, le nombre de personnes immigrant de Pologne, de la République Tchèque et de la Hongrie est faible, contrairement aux peurs nourries à l'origine par de nombreux experts. Les pays de l'Europe centrale sont importants pour l'Europe de l'Ouest puisqu'ils constituent, par excellence, des pays de transit pour les réfugiés et les immigrants de l'Europe du Sud et du Sud-Est. De la même manière, à partir de 1991, les autorités allemandes se sont de plus en plus focalisées sur la question des politiques à entreprendre pour stopper ces vagues migratoires et refouler les ressortissants de ces pays. La fuite comme un crime organisé Les représentants des organisations internationales insistent régulièrement sur le fait qu'une solution européenne commune est nécessaire pour régler la question des réfugiés. Mais les tentatives d'élaboration d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile, traitée notamment dans le rapport Vetter du Parlement Européen, sont vite devenues entre les mains des ministres de l'Intérieur des pays de l'Union européenne un problème de police. Cette approche policière se focalisait sur le contrôle de l'immigration illégale en provenance d'Europe centrale ou de l'Est [25] et sur le risque d'immigration incontrôlée [26]. Il est, de ce fait, particulièrement difficile d'élaborer une politique commune à l'échelle européenne, aux vues de nombreuses mesures policières prises à Berlin et à Budapest, instaurant notamment une surveillance plus stricte de la frontière, mais également un renforcement de la lutte contre les filières organisées d'immigration illégale, car cet objectif constitue un enjeu mineur par rapport au conflit d'intérêts qui président à l'évaluation du problème. La volonté réelle de limiter l'immigration n'existe qu'en Europe de l'Ouest. Pour les pays pauvres de l'ex-URSS, pour l'Ukraine et pour l'Europe du Sud-Est, l'émigration est liée à l'espoir plus global d'amélioration des conditions de vie, à l'espoir de se débarrasser des minorités indésirables et, pour quelques fonctionnaires, à la possibilité d'une corruption profitable. La

protestation ouverte contre les restrictions exigées par l'Europe de l'Ouest n'est plus aujourd'hui d'actualité. Cependant, si ces pays ne reçoivent pas une contrepartie en retour des services qu'ils rendent, ils manifesteront peu d'empressement à appliquer les mesures que l'on exige d'eux. Ceci est également vrai quant aux efforts poursuivis par la R.F.A. pour définir une stratégie efficace de " lutte contre le crime organisé et le trafic de drogue qui lui est lié " dans les traités bilatéraux [27]. Mais la poursuite des passeurs en R.F.A. ne peut être assurée que par les pays de l'Europe centrale. Le traité avec l'URSS n'a plus qu'une valeur historique. La valeur de tels traités est aussi limitée car ceux-ci reposent sur des présupposés explicatifs contestables de l'immigration illégale. La définition de l'immigration illégale comme " crime organisé " présuppose l'idée d'activités professionnelles organisées de ce qu'on appelle " groupes de passeurs ". Selon les estimations mêmes de la BGS, celles-ci correspondent tout au plus à la moitié des personnes arrêtées [28]. Ceci est donc insuffisant pour étayer les thèses de nombre d'experts de la sécurité, pour qui une lutte coordonnée contre les filières internationales d'immigration (ou les groupes qui aident les réfugiés, etc.) vers Berlin, qui opèrent depuis Pékin, en passant par Moscou, Kiev et Prague, permettra de résoudre le problème de l'immigration illégale [29]. Il ne s'agit pas ici de nier l'existence de groupes organisés de passeurs, mais de dire qu'ils sont plus un symptôme qu'une cause du problème de l'immigration illégale. Le renvoi des réfugiés : une réaction en chaîne Tant que l'Europe de l'Ouest ne développera pas une politique sociale et économique relative à la question des réfugiés et de l'immigration, que les stratégies policières de lutte contre ce problème échoueront, le refoulement des immigrés illégaux restera le noyau dur du régime des frontières avec les pays de l'Europe de l'Est. Refouler directement à la frontière n'est seulement, et inévitablement, qu'un palliatif pour l'Allemagne. En modifiant les dispositions sur le droit d'asile dans la constitution allemande, le gouvernement fédéral n'a fait qu'accentuer le problème, puisque, maintenant, toutes les personnes qui entrent dans le pays et qui sont en provenance d'un pays tiers " sûr ", comme la Pologne ou la République Tchèque, peuvent être refoulées. Le refus d'accorder l'asile ne peut cependant être appliqué qu'à la condition d'une surveillance par l'État de tous les refoulés et d'une lutte efficace contre les tentatives de franchissements illégaux de la frontière. On peut comprendre que la Pologne ou la République Tchèque ne se soient pas opposées à la volonté allemande de les obliger à réadmettre les personnes arrêtées par les autorités allemandes, puis, à les renvoyer vers leur pays d'origine. " États tampons " entre les pays riches de l'Union européenne et les États pauvres de l'Est, ces pays ne sont pas en mesure de faire face à des

demandes d'asile à grande échelle (surtout si, comme la Hongrie, ils ont déjà leurs propres réfugiés), ou ne souhaitent pas le faire sans conditions. Le gouvernement fédéral allemand a tenté d'atteindre son objectif en donnant l'espoir d'une adhésion prochaine à l'Union européenne à ses proches voisins et en versant des fonds supplémentaires pour poursuivre sa politique en matière de frontière. En 1993, après de longues négociations, la Pologne s'est enfin engagée à réadmettre les personnes en provenance de son territoire et voyageant illégalement en l'Allemagne, tout en fixant pour cette même année, date d'entrée en vigueur de l'accord, une limite à 10 000 personnes. L'Allemagne a accepté pour sa part de verser 120 millions de DM pour 1993 et 1994. Un accord similaire a été signé avec la République Tchèque en 1994. L'intégration des pays voisins de l'Allemagne dans sa politique en matière d'asile basée sur l'expulsion des réfugiés indésirables vers des pays tiers sûrs, n'a fait qu'accroître la pression exercée sur ces pays tiers, les forçant à déplacer le problème des réfugiés plus loin vers l'Est. Après la décision de l'Allemagne de modifier sa législation sur l'asile, un commentateur de Radio Prague notait qu'à l'image d'une rangée de dominos se renversant, le problème de l'immigration serait seulement transféré vers les pays situés à l'Est de l'Allemagne : " les pays fermeront les uns après les autres leurs frontières à cause des réfugiés provenant de leurs proches voisins ". La République Tchèque, par exemple, a retardé la signature d'un traité avec la RFA par lequel elle s'engageait à reprendre des réfugiés, au prétexte qu'elle souhaitait avant conclure ce même type d'accord avec la Pologne, l'Ukraine et la Roumanie. La Pologne, avait déjà, quant à elle, conclu de tels traités avec la Slovaquie, l'Ukraine, la Roumanie et la Bulgarie. Ces pays sont maintenant liés entre eux par un réseau d'accords. Après le changement de la loi allemande sur l'asile, l'ancien Commissaire aux réfugiés de l'ONU à Bonn constatait amèrement qu'en raison de cette : " réaction en chaîne , (...)le système protégeant la personne politiquement persécutée s'effondrait " [30]. Cependant, le problème de l'expulsion planifiée des immigrés illégaux n'a pas été définitivement réglé. La République Tchèque, par exemple, a refusé de renvoyer, via son territoire, les réfugiés albanais du Kosovo qui résidaient souvent en R.F.A. depuis de longues années (ainsi le traité de germano-polonais stipule que les immigrés illégaux ne peuvent être réadmis que durant une période de six mois.). Le renvoi des immigrés par voie terrestre est souvent difficile voire même impossible (dans le cas du Kosovo et de la Macédoine). Le renvoi des réfugiés dans leurs pays est également impossible si les personnes venant en Allemagne n'ont aucun papier ou ont détruit leurs papiers, ce qui est souvent le cas avec les réfugiés en provenance de Roumanie. L'accord portant sur

le renvoi des citoyens roumains, signés en 1992, est donc particulièrement important pour les autorités allemandes. Cela rend possible, grâce à une procédure dite " procédure simplifiée ", l'expulsion par avion de citoyens roumains présumés, sans documents d'identité [31]. Conclusion En Europe, tout se passe comme si les principaux acteurs en matière d'immigration et d'asile étaient les gardes-frontière et la police. L'option policière est fondée sur un renforcement des contrôles rigoureux aux frontières et sur un refoulement constant des immigrés illégaux vers les pays de l'Europe centrale. Ces derniers intègrent progressivement le régime des frontières des pays d'Europe occidentale au titre de " cordon sanitaire ", attirés par la promesse d'une future intégration à l'Union européenne. L'efficacité de cette politique est cependant très limitée : en dépit de tous les efforts des polices, l'Europe ne peut être transformée en forteresse. Les coûts pour les bureaucraties sont élevées, les coûts sociaux le sont encore davantage. La crise dans les pays de l'Europe de l'Est et la pauvreté du tiers-monde ne peuvent certainement pas être résolues par une émigration sans limite vers les pays d'Europe de l'Ouest. Ces derniers ont donc besoin de moyens qui leur permettraient de contrôler les personnes fuyant l'Europe de l'Est et le tiers-monde. Ce besoin est encore renforcé par le fait que de nombreux conflits peuvent éclater en Europe du Sud et du Sud-Est aussi brusquement qu'en Bosnie, et déclencher de nouvelles vagues de réfugiés, que ce soit au Kosovo, en Macédoine, en Moldavie ou en Crimée. Malgré cela, l'Union européenne n'a pas de politique en matière d'immigration et d'asile, ni même une position claire sur la question de la protection des minorités en Europe ou sur sa contribution au développement des pays pauvres de l'Europe de l'Est et du tiers-monde (par exemple, l'assistance spécifique aux projets présentés par des personnes qui retournent volontairement dans leur pays). Loin de contribuer au développement d'instruments politiques permettant de contrôler l'immigration, la rigidité du régime des frontières avec les pays de l'Europe de l'Est, élaboré par l'Union européenne sous l'impulsion de l'Allemagne, empêche en grande partie la réalisation d'un tel objectif.

---

[1] Traduction Richard Brousse.

[2] Albrecht Funk est Professeur de Science Politique à l'Université de Pittsburgh.

- [3] Maier Fritz Ulrich, " Die neuen Bundesländer auf dem Weg nach Europa-Probleme und Konsequenzen für die Innere Sicherheit " in Bundeskriminalamt (ed.), Verbrechensbekämpfung in europäischer Dimension, Wiesbaden, 1992, p. 60.
- [4] Febvre Lucien, " Frontière - Wort und Bedeutung " in Lucien Febvre, Das Gewissen des Historiker, Berlin, 1998, p. 32.
- [5] Weber Max, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 1956, p. 36 s.
- [6] Hirschman Albert O., Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Cambridge, Mass., Havard University Press, 1970.
- [7] Simmel Georg, Soziologie, Frankfurt, 1992, p. 764.
- [8] Hirschman Albert O., " Abwanderung, Widerspruch und das Schicksal der DDR ", Leviathan, n° 3, 1992, p. 338.
- [9] Ziel Alvin, " Polizeiliche Zusammenarbeit mit Osteuropa ", Die Polizei, 84 Jg, n° 6, 1993, p. 129.
- [10] Cf. Stölting Erhard, Funtung Europa. " Grenzziehungen in der Ost-Westmigration ", PROKLA, n° 83, 2, vol. 21, 1991, p. 249 s.
- [11] Report, Bericht der vom Bundesministerium des Innern eingesetzten Arbeitsgruppe zur Neuorganisation des Bundesgrenzschutzes, Bonn, 1991, p. 1.
- [12] Hellenthal Markus, " Die aktuelle Entwicklung der illegalen Zuwanderung nach Deutschland ", Die Polizei, n° 1, vol. 85, 1994, p. 6.
- [13] Walter Berd, " Interpretationen und Tatsachen. Staatsgrenze-Kontur oder Limes ? ", Kriminalistik, n° 1, 1994, p. 51.
- [14] Cf. Art. 6 SchDuek.
- [15] Si l'on ne prend pas en compte le cas de la Suisse.
- [16] Cf. Busch Heiner, Polizeiliche Zusammenarbeit und neue Grenzen in Europa, Diss. Phil, F.U., Berlin, 1994, p. 36 s.
- [17] Cité in Busch Heiner, ibid., p. 76.

[18] Cf. Diedrichs Otto, " Die Sicherung der deutschen Ostgrenze ", Bürgerrechte & polizei, CILIP, n° 2, 1993, p.24 s. Les fonctionnaires de la BGS estiment qu'à l'heure actuelle, pour une personne arrêtée, quatre personnes réussissent à entrer dans le pays ; cf. Hellenthal Markus, op. cit., p. 3.

[19] M. den Boer, " Immigration, Internal Security and Policing in Europe ", Working paper Series " A system of European Police Co-operation after 1992 ", Edinburgh, 1993, p. 46 s.

[20] Cf. Weichert Tilo, " Ausländererfassung in der Bundesrepublik ", Bürgerrechte & polizei, CILIP, n° 2, 1993, p. 30 s.

[21] Cf. Vetter Report, Europäisches Parlament, Bericht im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte zu den Fragen des Asylrechts, Berichterstatter Heinz Oskar Vetter, PE Document A 2-227/86/B, 23/2/1987.

[22] Cf. Scharp Fritz, " Koordination durch Verhandlungssysteme : Analytische Konsepte und institutionelle Lösungen " in Benz Arthur, Scharp Fritz, Zintl Reinhard (eds), Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt, 1992, p. 11 s.

[23] Cf. Busch Heiner, op. cit., p. 142 s.

[24] Ibid, p. 152.

[25] Berlin, octobre 1991.

[26] Budapest, février 1993.

[27] Traité avec la Hongrie en mars 1991, avec l'URSS en mai 1991, puis avec la Pologne, la Bulgarie, la République Tchèque et la Slovaquie.

[28] Busch Heiner, op. cit., p. 153.

[29] Hellenthal Markus, op. cit., p.8.

[30] Süddeutsche Zeitung, 26/5/91.

[31] Berthold Huber, Handbuch des Ausländer-und Asylrechts, München, A 770, 1994.