

## Sécurité urbaine et immigration: illusions et réalité de la répression pénale

par

FRANCESCO PALAZZO

Titulaire de la chaire de droit pénal de l'Université de Florence, Italie

1. Comme l'a observé Louk Hulsman dans un essai récemment publié en Italie<sup>1</sup>, la notion *légale* de criminalité regroupe une multiplicité de comportements qui possèdent – “dans la réalité” – des caractéristiques fort diverses et aucun dénominateur commun. Violence au sein de la famille, violence de rue dans un contexte anonyme, trafic illégal de marchandises, pollution de l'environnement, instrumentalisation criminelle d'activités politiques, etc. etc., “tout ce que ces faits ont en commun est que le système de la justice criminelle est autorisé à intervenir contre eux”.

La notion légale de crime, d'infraction pénale, rend en effet homogène ce qui d'un point de vue criminologique et de phénoménologie sociale peut être très différent et “incommunicable”. Et ce résultat d’“homogénéisation” des faits sociaux à travers leur qualification en termes criminels s'effectue à deux niveaux différents. En premier lieu, les faits criminels sont réduits à l'unité en raison de leur valeur négative “artificielle” qui réside dans le fait qu'ils constituent une *violation de la loi pénale* ou qu'ils forment des épisodes de vie sociale jugés en opposition avec les intérêts et les buts fondamentaux de la société sur la base des évaluations exprimées par les organes politiques dont c'est le rôle. En second lieu, et surtout, l'homogénéité “légale” des faits criminels dérive du type de “remède”, de “réaction” institutionnelle qu'on estime devoir adopter à leur égard : la peine criminelle avec tout son appareil répressif. Et c'est précisément la lourde physionomie structurelle et fonctionnelle de la peine qui non

---

<sup>1</sup> HULSMAN LOUK, (2002), “Alternative alla giustizia criminale”, in AA.VV., *Diritto penale minimo*, sous la direction de U. CURI et G. PALOMBARINI, Roma, p. 310.

seulement semblerait supposer une correspondante homogénéité significative des faits criminels, mais qui conditionne pareillement tout le système de la justice criminelle: organes, procédures, institutions.

Les “utopies” abolitionnistes radicales naissent indéniablement lorsqu’on met en doute les bases mêmes de légitimation de la peine. Mais, même sans parvenir à ces positions extrêmes, il est absolument naturel de douter qu’une “réponse” aussi monolithiquement unitaire que la peine puisse être *socialement adéquate* par rapport à des faits si différents et hétérogènes comme ceux qui sont énumérés dans le catalogue des délits.

En outre, il faut également souligner que, face à l’hétérogénéité socio-criminologique des faits légalement criminels, il existe par contre une relative homogénéité qui – toujours sur le plan socio-criminologique – lie des manifestations et des comportements criminels déterminés à d’autres facteurs et à d’autres segments de la vie sociale. L’œuvre de “distillation législative” qui isole, abstrait, sélectionne du monde social le fait criminel “type” ne peut nier la réalité qui est faite d’intersections, de rapports et de liens existant entre les différents segments de la vie sociale. La peine réunit donc des réalités humaines socialement diverses et hétérogènes et néglige par contre tout ce qui co-existe étiologiquement ou de façon significative avec le fait criminel dans un rapport d’homogénéité sociologique.

Laissons les utopies abolitionnistes à ceux qui sont en mesure de projeter leur regard au-delà de la peine. Mais disons au moins que la peine ne peut être le seul filtre pour homologuer la déviance sociale en l’isolant dans le système de la justice pénale. Une politique du contrôle social qui sache s’affranchir de la métaphysique de la punition doit nécessairement: *a)* différencier ses instruments en fonction des différences “ontologiques” des phénomènes sociaux à contrôler; *b)* tenir compte de l’homogénéité de l’aire sociale où interagissent les facteurs à l’origine de la déviance qu’on entend contrôler ou en rapport avec elle.

Ces considérations semblent naturellement posséder une validité générale, mais leur rappel peut s’avérer particulièrement utile par rapport à un phénomène criminel qui attire de plus en plus l’attention des responsables de la politique criminelle, des *mass-media* et de la collectivité sociale. Nous voulons nous référer à ce qu’on appelle la criminalité courante entendue plus précisément comme *street crimes* ou *street criminality*.

Les *street crimes* définissent une série de comportements (criminels) sociaux caractérisés, d’un côté, par une hétérogénéité relative du point de vue normatif, étant inclus dans le champ des faits qui, en tant qu’expression d’instincts prédateurs ou destructeurs portent atteinte au patrimoine, et des faits qui, étant l’expression d’instincts agressifs, portent atteinte aux biens

personnels comme la vie et l'intégrité physique, de même que des faits qui portent à la fois atteinte aux deux types de "biens juridiques". D'un autre côté, les *street crimes* définissent une aire marquée phénoméniquement par au moins deux autres facteurs d'une importance absolue pour l'identification de l'impact social de ces comportements: "en amont", la connexion existant entre *street crimes* et flux migratoires; "en aval", l'incontestable répercussion négative des *street crimes* sur le sentiment de sécurité des citoyens, sur ce qu'on appelle la "sécurité urbaine".

2. Le rapport existant entre grands flux migrants et *street crimes* pourrait faire penser que les manifestations de criminalité courante constituent une composante inéluctable de phénomènes macro-sociaux. En substance, les faits criminels liés aux courants migratoires de ces dernières années se situent sur la même "grande échelle" qui caractérise l'immigration planétaire, de sorte que ces manifestations criminelles s'avèrent être à une distance énorme de la "petite échelle" caractéristique du droit pénal. Le système pénal identifie en effet le délit comme résultante d'une décision comportementale individuelle qui trouve et épuise sa signification axiologique dans la volonté d'un homme conçu dans une solitude abstraite et irréaliste. À l'opposé, les *street crimes* – tout en étant des faits en soi socialement indésirables – seraient des composantes de transformations sociales destinées à changer le visage actuel des sociétés: il ne serait donc pas possible de formuler des jugements axiologiquement définitifs sur des manifestations qui, en l'état actuel, pourraient encore révéler leur ambivalence de fond. Les délits des immigrants pourraient en effet être aussi bien le symptôme de "primordialisme ethnique" visant à revendiquer instinctivement une suprématie sur le vieil "occident", que les scories d'un processus évolutif vers un multiculturalisme de pacification interne et internationale.

Dans une perspective tout à fait inverse, les conséquences des *street crimes* sur la sécurité des citoyens peuvent facilement pousser la communauté et les forces politiques à une attitude "intolérante" à l'égard de ces manifestations criminelles et surtout envers cette catégorie de sujets – les immigrants principalement – à qui on attribue la "responsabilité" de l'insécurité généralisée. Dans cette perspective, la forte poussée émotive à se libérer au plus vite des facteurs d'insécurité conduit à les identifier avec l'individu criminel, par rapport auquel il est au moins apparemment et abstraitement aisé d'envisager l'usage du droit pénal sur un mode de neutralisation: c'est la logique bien connue de la "tolérance zéro".

Vu leur extrémisme, ces orientations idéologico-culturelles semblent inadaptées à orienter la politique vers la *street criminality* dans nos sociétés

actuelles. La vision toute sociologique de la criminalité comme composante de l'immigration planétaire finit par impliquer une sorte de résignation ou d'acquiescement à la *street criminality*: cette dernière en vient en effet à être considérée comme une donnée structurellement inéluctable de phénomènes macro-sociaux où le (fragile) mécanisme de la responsabilité individuelle se désintègre: problème non criminel mais social, on pourrait donc "traiter" les *street crimes* avec des instruments sociaux plutôt qu'avec la sanction criminelle. Il est bien vrai que les caractéristiques criminologiques de la *street criminality*, et surtout son rapport avec les flux migratoires, sont décidément favorables à l'énonciation d'une politique sociale cohérente avec une conception abolitionniste générale du droit pénal. Il serait cependant tout à fait illogique et irréaliste de penser que le "rêve" abolitionniste puisse entreprendre aujourd'hui le long chemin de sa réalisation historique en commençant précisément par la *street criminality*, par rapport à laquelle – au contraire – les inclinations sociales et politiques semblent plutôt aller dans le sens d'une involution répressive.

3. La politique d'une "tolérance zéro" à l'égard de la criminalité de rue productrice d'insécurité urbaine est cependant tout aussi irréaliste. Une telle option implique la ferme conviction que le droit pénal est un instrument efficace, capable de dissuasion et d'incapacitation à travers la ségrégation carcérale. Comme on le sait, en ce qui concerne la dissuasion, le mécanisme d'intimidation de la sanction pénale renvoie à une conception anthropologique selon laquelle l'homme peut être non seulement conditionné par la menace pénale mais "mérite" aussi un châtement dans le cas où il ne se laisserait pas conditionner par elle. Même si l'on admet la plausibilité au niveau abstrait de cet anthropologisme entièrement modelé sur la peine, concrètement il s'adapte mal à la réalité de l'immigration actuelle où le désespoir rend même acceptable de risquer sa propre vie, où la menace de la peine est tout à fait inconsistante et où il est moralement problématique de parler de châtement.

Quant à l'incapacitation par la ségrégation, elle suppose la possibilité d'une dilatation supplémentaire de la prison, au moins pendant la période nécessaire à réaliser la "normalisation" promise par la politique de la tolérance zéro. Il faudrait donc un intense programme – coûteux également en termes financiers – de construction de prisons. Si les taux d'incarcération actuels devaient se maintenir, l'expansion des constructions de prisons s'imposerait, ne serait-ce que pour éviter l'aggravation de conditions de vie carcérale inhumaines. Toutefois, la dilatation supplémentaire des charges pénitentiaires serait insoutenable si elles étaient destinées à la ségrégation pure et simple, c'est-à-dire sans un effort

contextuel pour éviter non seulement que la population criminellement active soit constamment et progressivement renouvelée, mais aussi que les sujets retournent à la criminalité après leur détention.

Les statistiques pénitentiaires montrent une tendance constante à l'augmentation de la présence d'étrangers non européens dans les prisons italiennes: pour l'année 2002 les sujets étrangers qui sont entrés en prison ont représenté 37% du total. Cette donnée objective revêt désormais une importance extrêmement significative: celle-ci indique en effet un pourcentage si élevé de sujets fortement homogènes ne laissant guère de doutes sur le fait qu'il existe une crimino-genèse liée justement aux conditions sociales de migrants de ces sujets. Il n'y a pas d'alternative à cette conclusion puisqu'il n'est évidemment pas possible d'accepter l'idée irrationnellement raciste que cette masse criminelle ait pour caractéristique commune le simple fait d'être "différente" et que leur "différence" soit à l'origine de leur comportement criminel.

Sans s'inspirer de l'idéologie de la "tolérance zéro", une récente mesure législative italienne a cependant privilégié la répression punitive pour répondre à la criminalité généralisée, cause d'une insécurité urbaine accrue. En 2001, le législateur s'est attaché à définir comme délits autonomes le cambriolage et le vol à l'arraché, en élevant en même temps la peine par rapport à celle du passé. Il s'agissait donc d'une tentative de fournir une définition législative des principales formes de *street criminality*, pour souligner davantage la nature et la valeur négative de leur *illégalisme*. Mais l'impossibilité d'accepter cette dilatation continue de la dimension carcérale liée à l'option politico-criminelle de la "tolérance zéro" est démontrée par une mesure législative successive et très récente (août 2003) qui a permis – à certaines conditions – des remises de peine de deux années. Eh bien, si l'on considère la composition de la population carcérale, constituée en pourcentages élevés par des sujets non européens et par des auteurs de délits contre le patrimoine et contre la personne, il n'est pas difficile de prévoir que les auteurs de *street crimes* seront nombreux parmi les bénéficiaires de cette mesure, c'est-à-dire les sujets auxquels s'adressait le "tour de vis" de 2001.

La proposition de repousser les migrants au moment de leur entrée sur le territoire national représente l'expression la plus radicale et extrême de l'idéologie de la "tolérance zéro"; et donc, en ce qui concerne l'Italie, au moment de – ou immédiatement avant – leur débarquement sur les côtes méridionales du Pays. Même si elle ne manque pas d'une certaine plausibilité dans son abstraction, l'idée se heurte cependant à d'insurmontables difficultés pratiques. En effet, que signifie, "repousser" les immigrants à leur arrivée sur nos côtes? Vu les conditions dans lesquelles

ces masses désespérées arrivent, cela signifie en pratique les rejeter à la mer ou bien – comme certains hommes politiques l’ont même envisagé – “les recevoir à coups de canon” avant leur débarquement. Il s’agirait donc d’un usage de la violence physique extrême: et au nom de la sauvegarde de quel intérêt supérieur devrait-on *justifier* (juridiquement et moralement) le sacrifice de malheureux qui ont – à ce moment-là – la seule faute de fuir l’enfer de leur Pays?

On doit par conséquent conclure que l’option de la “tolérance zéro” représente davantage un slogan qu’une stratégie politico-criminelle rationnelle et praticable envers la criminalité courante. Mais c’est un slogan politiquement incorrect pour deux raisons au moins. Il est avant tout politiquement incorrect parce que la crimino-genèse sociale des *street crimes*, qui sont liés aux grands flux migratoires, fait de la “tolérance zéro” un programme qui ne peut rien tenir de ce qu’il semble promettre. En second lieu, parce que la “tolérance zéro” peut s’avérer un expédient qui, en gonflant à la fois le phénomène et le remède de la criminalité de rue généralisée, sollicite et répond à des peurs émotives de la collectivité tout en distrayant son attention des autres formes de criminalité plus sournoises et non moins systémiques, des affaires, environnementale, politique, mafieuse.

4. La criminalité de rue conditionne très négativement la sécurité urbaine des citoyens. Et, à son tour, le sentiment d’insécurité influe fortement sur la qualité de vie des individus de nos sociétés. Il est vrai que le sentiment d’insécurité qui tenaille parfois les habitants des métropoles est justement une sensation ou un sentiment, c’est-à-dire une donnée qui a une nature psychique, mais il est aussi indéniable qu’il s’agit toujours d’un état capable de provoquer de lourds dommages existentiels. Ce n’est donc pas un hasard si d’importantes institutions sanitaires signalent l’incidence négative provoquée par le sentiment d’insécurité sur la santé publique et que les statistiques indiquent le “problème sécurité” parmi les préoccupations les plus fortement ressenties par les citoyens. Il est donc du devoir des institutions publiques et des forces politiques d’entreprendre une vaste action stratégique pour réduire le sentiment d’insécurité généralisé. Il ne s’agit nullement de nier que la *street criminality* (ou mieux sa perception) ait une influence décisive dans la production du sentiment d’insécurité, mais l’on doit répliquer avec force que la portée sociale du phénomène impose qu’on l’affronte de façon responsable. Ce qui signifie éviter, d’un côté, de tomber dans la (commode) “illusion pénale”, c’est-à-dire dans la fausse croyance que les *street crimes* puissent s’éliminer par l’instrument répressif et que la criminalité de rue soit l’unique facteur

causal d'un sentiment d'insécurité qui a au contraire des causes multiples. Et, de l'autre, cela signifie articuler une réponse qui, même quand elle se concentre sur l'action d'opposition à la criminalité de rue, agit cependant selon une stratégie préventive complète distribuée sur plusieurs fronts réciproquement complémentaires.

En schématisant, on pourrait dire que l'action préventive intervient essentiellement sur trois fronts: la prévention *de police*, la prévention *sociale ou environnementale* et la prévention *internationale*.

Pour ce qui est de la prévention *de police*, il est clair que son objectif de référence est constitué par les faits criminels tels que le droit pénal les définit: les instruments de police servent toujours le système répressif de la justice pénale, puisqu'ils visent à accroître les occasions et les possibilités de repérer les épisodes criminels et leurs auteurs pour les soumettre au procès et à la peine. Il n'empêche que l'activité de police – précisément parce qu'elle est préventive – doit nécessairement influencer aussi sur les segments et sur les conditions de vie sociale qui “entourent” pour ainsi dire la réalisation des épisodes criminels et qui constituent le lien étiologique avec les phénomènes macro-sociaux.

Plus précisément, l'activité de prévention peut être effectuée tant par la police de sécurité que par la police de proximité. La récente loi française du 18 mars 2003 n. 239, par exemple, vise à consolider la police de sécurité. Le législateur français a fortement renforcé une série de mécanismes juridiquement formalisés, à la fois sur le fond et sur la procédure, visant à empêcher la réalisation des crimes de rue ou à en faciliter la répression. Pour répondre au premier objectif, on trouve habituellement les normes incriminatrices d'actes préparatoires et de faits propédeutiques à la réalisation des traditionnels délits contre la personne ou le patrimoine: ainsi, par exemple, la prévision de contraventions concerne l'occupation abusive du sol public ou privé, ou bien les menaces et dommages dans les copropriétés, etc. Pour répondre au deuxième objectif, on trouve habituellement les normes de procédure facilitant l'acquisition d'éléments probatoires ou l'exercice d'un contrôle sur les personnes et les activités: ainsi, par exemple, les normes et même en matière de perquisition de véhicules ou sur le relevé d'empreintes génétiques, etc. Cette tendance au renforcement de la police de sécurité est plutôt généralisée dans différents Pays, européens et non européens. Il existe une importante contre-indication à cette tendance, à savoir le danger de son involution vers l'État de police où certains droits fondamentaux, comme le droit à la vie privée et à la liberté de circulation, pourraient courir le risque de fortes limitations.

La tendance à un renforcement de la police de proximité est tout aussi répandue aujourd'hui: en Italie, par exemple, on a institué cette année dans

certaines villes ce qu'on appelle le "policier de quartier" et l'expérience semble destinée à être étendue prochainement. Le rôle de la police de proximité est important et diversifié. En premier lieu, la présence de policiers opérant de façon stable, en contact étroit avec les habitants du quartier, a sûrement un effet direct sur la population en atténuant son sentiment d'insécurité. Mais, en second lieu, la présence continue et surtout "visible" dans les rues des villes a certainement un effet dissuasif sur les délinquants potentiels. Enfin, mais surtout, le policier peut être appelé *de proximité* ou *de quartier* dans la mesure où il réussit, en effectuant son service toujours dans les mêmes rues, à tisser des relations et des connaissances personnelles avec les habitants, de façon à obtenir une source d'informations précieuses sur la vie du quartier. Ce patrimoine de connaissances, directement à la disposition de l'autorité de police, devrait, pour l'aspect préventif, substituer le contrôle 'micro-social' affaibli suite à l'urbanisation, et décourager ainsi la commission des délits; et pour l'aspect répressif, il devrait faciliter le déroulement des enquêtes éventuelles une fois que le délit a été commis.

L'organisation d'un service de police de proximité efficace rencontre quelques difficultés plus ou moins consistantes, mais toutes sûrement surmontables. Ainsi, il est clair qu'une activité de police de proximité efficace suppose une connaissance approfondie de la réalité urbaine et une collaboration étroite et loyale avec les autorités locales. Quant à la connaissance de la réalité urbaine, son acquisition de la part du policier de proximité n'est possible que s'il reste en service de façon durable dans le même quartier; d'autre part, cependant, il est clair que l'enracinement dans le quartier et le réseau de relations personnelles avec ses habitants implique le risque de favoritismes sinon de corruptions proprement dites.

En outre, la difficulté de concilier les besoins de "visibilité" du policier de proximité et les besoins de confidentialité n'est pas négligeable. La visibilité est nécessaire pour inspirer un sentiment de sécurité aux habitants et dissuader les malintentionnés, tandis que la confidentialité est indispensable pour obtenir des informations de sujets qui pourraient hésiter par crainte de rétorsions et de représailles.

Par ailleurs, la formation professionnelle du policier de proximité devra naturellement avoir une spécificité qui reflète la diversité des profils des policiers de proximité et de sécurité. Et, sur ce plan, la difficulté – du moins initiale – de délimiter avec précision le profil professionnel de ce nouveau policier n'est sûrement pas négligeable: compte tenu aussi d'une certaine viscosité caractéristique de la culture professionnelle de ces corps de l'État, il s'avérera probablement nécessaire de réaliser une oeuvre préliminaire et savante de transformation et d'enrichissement des stéréotypes

professionnels pour éviter que se répande le sentiment d'une indétermination, voire d'une perte de l'identité professionnelle du nouveau policier.

Il existe enfin une forte tendance, que l'on peut constater en France et en Italie par exemple, à renforcer quantitativement et qualitativement la police privée et ses fonctions. Il s'agit d'une option qui ne peut se heurter à des critiques préjudiciables: Avant tout, un plus large emploi de la police privée aurait l'avantage évident de libérer le personnel de la police d'État pour le destiner à des tâches – comme le contrôle du territoire par exemple – qui impliquent un nombre très élevé de forces publiques de police. En second lieu, la plus large utilisation de police privée pourrait contribuer à contenir la dangereuse tendance à l'armement des citoyens pour leur légitime défense: on peut en effet supposer que la circulation des armes chez des personnes pas toujours aptes et préparées à les utiliser correctement constitue un facteur crimino-génétique général et qu'il soit encore préférable de confier la défense privée de biens et de personnes à des sujets tiers entraînés professionnellement plutôt qu'aux intéressés eux-mêmes.

Cela dit, on doit également souligner que le renforcement de la police privée ne peut être la solution miraculeuse pour le problème de la sécurité urbaine. Malgré les efforts du législateur pour garantir un niveau de préparation professionnelle élevé et surtout de correction et d'intégrité des policiers privés, n'oublions pas que la dilatation du nombre des agences et du personnel employé risque d'aller de pair avec une certaine décadence de la correction professionnelle pouvant arriver à des épisodes de prévarication et de contiguïté avec les milieux criminels. Mais, surtout, on ne peut rester indifférents au fait que déléguer de façon générale et indifférenciée de nombreuses tâches de la police d'État à la police privée signifierait "monétiser" la sécurité des citoyens, en accentuant encore la fracture entre les franges de population faible, qui seraient encore plus exposées au sentiment d'insécurité, et les franges de population forte, qui acquerraient ainsi un sentiment d'invulnérabilité sinon de toute-puissance. Il est par contre tout à fait opportun d'adopter une politique qui incite les sujets économiquement forts – comme les banques, par exemple – à se munir de systèmes privés de sécurité afin de libérer des ressources publiques destinées à sauvegarder la sécurité des sujets économiquement plus faibles et plus exposés à l'insécurité.

5. La prévention *sociale ou environnementale* implique des programmes vastes et à long terme et nécessite des ressources importantes. Il n'est guère facile d'imaginer que les forces politiques s'engagent dans des programmes de ce genre, au moment où elles sont absorbées par des objectifs

contingents et immédiats et où elles sont toujours assaillies par des restrictions financières. Pour qu'on puisse envisager un changement de cap consistant et généralisé de la politique sociale et environnementale allant dans le sens des besoins de sécurité, il faudrait une "conversion" préliminaire des orientations culturelles de la collectivité qui donne vraiment priorité aux objectifs de l'assainissement social et environnemental.

Les villes qui sont nées historiquement comme lieux de défense et de sécurité des citoyens, sont devenues – surtout si elles sont grandes – les lieux typiques de l'insécurité, dite "urbaine". Cela dérive en outre du fait que la ville tend de plus en plus à être non espace commun de vie, mais espace de déplacements anonymes. Avant la grande modernisation les espaces citoyens, et notamment les quartiers, constituaient les lieux où se "superposaient" les segments de vie les plus variés: un même lieu était autrefois lieu d'habitation, de travail, de loisirs, de commerce. Cela créait un esprit et des liens "communautaires" qui fonctionnaient comme un réseau de contrôle social et générait en même temps un sentiment de sécurité. Par contre, dans les grandes villes modernes d'aujourd'hui, il y a des lieux séparés et distincts pour les habitations, les loisirs, le travail, les achats, etc., de sorte que la trame communautaire s'est désintégrée pour être substituée par une trame de déplacements urbains: quel peut être le sentiment et le lien communautaire d'un quartier dortoir ou d'un centre commercial? Il semble malheureusement que même les villes de petite et moyenne dimensions, qui constituent la caractéristique et la richesse de l'urbanisation d'un pays comme l'Italie, soient prises par le tourbillon du développement urbanistique par "pôles", de sorte que la séparation des segments de vie de leurs habitants devient inéluctable.

On peut supposer qu'une autre cause importante de ce processus d'appauvrissement de la trame spontanée de contrôle social soit la perte de toute une série de figures et métiers qui contribuaient presque par vocation naturelle à assurer une fonction indirecte de contrôle social. Il s'agit en particulier de ces figures, comme les concierges, les chefs de gare, les pompistes, etc., qui avaient une "position" privilégiée pour observer la régularité de la tranche de vie qui se déroulait devant leurs yeux et pour en saisir immédiatement les "déviations" socialement ou juridiquement significatives. Les besoins économiques toujours prédominants ont conduit à l'élimination progressive de ces figures ou du moins de l'étendue de leur présence sur le territoire: mais il serait intéressant de pouvoir calculer ce que cette économie nous coûte en termes de perte de sécurité.

Enfin, il est désormais notoire que la dégradation urbaine, faite de saleté, délabrement, d'état d'abandon de bâtiments, rues, gares, et à plus

forte raison l'acquiescement de ce qu'on nomme les *incivilities*, faites de dommages, barbouillages, d'incorrections, voire d'agressions, constituent un important facteur d'insécurité sur un double versant. Vu que la dégradation urbaine et les incivilités donnent le sentiment d'un abandon général de la ville à elle-même, il est évident que les citoyens peuvent aisément passer de cette sensation à celle d'insécurité et donc de peur. D'autre part, le sentiment d'une ville ou d'un quartier abandonné génère chez des sujets qui n'ont pas suffisamment intériorisé les normes de comportement la conviction que l'inobservance de ces règles est quelque chose d'accepté et de "naturel" puisque cohérente avec le scénario qui se présente à leurs yeux.

Ces trois fronts importants pourraient donc prévenir l'insécurité sur le plan social et environnemental: mais il ne faut pas se faire trop d'illusions à ce sujet puisque la myopie de l'idéologie régnante du capitalisme extrême empêche d'en calculer les énormes dommages existentiels.

6. La prévention *internationale* se base sur des interventions visant à influencer de différentes façons les flux migratoires pour tenter de les réduire. Les politiques de prévention internationale peuvent privilégier des interventions "au départ", c'est-à-dire dans les Pays de provenance, ou bien les interventions "à l'arrivée", c'est-à-dire dans les Pays de destination. Il est évident que les premiers sont probablement dotés d'une efficacité supérieure, mais leur mise en oeuvre est beaucoup plus difficile tant pour des raisons économiques que de politique internationale. Ainsi, il serait certainement souhaitable que la réduction des flux migratoires puisse être poursuivie en agissant pour améliorer dans les Pays d'origine les conditions économiques, sociales et politiques qui incitent à l'émigration: un effort en ce sens de la part des Pays riches de l'Occident répondrait non seulement à un principe éthique de solidarité internationale, mais aussi à leur propre intérêt utilitariste de réduction de la pression migratoire. Mais il ne semble pas facile de réaliser ce type d'intervention, qui impliquerait non seulement des moyens financiers vraiment exorbitants, mais surtout un rapport d'interférence et de collaboration si étroite avec les Pays d'origine qu'il se révèle souvent politiquement inacceptable. Nous croyons malgré tout que cette difficile ligne de prévention internationale ne peut être abandonnée et qu'elle doit être poursuivie dans les limites du possible par une politique internationale prévoyante.

C'est sur un plan complètement différent, non de solidarité internationale, mais de simple collaboration en termes quasi d'ordre public international, que se situent les interventions dans les Pays de provenance, consistant à agir *in loco* afin de contraster les départs des migrants pour

s'efforcer de les contenir dans les limites des flux soutenables pour le Pays de destination. En théorie, il s'agit d'une perspective d'un certain intérêt, surtout parce qu'elle devrait être en mesure d'atténuer ces difficultés dramatiques – déjà évoquées – que les Pays de destination rencontrent pour repousser les masses des migrants au moment de leur entrée aux frontières. Il semble toutefois vraiment irréaliste de se fier à ce type d'intervention de prévention internationale: la présence sur le territoire des Pays de provenance de forces de police des Pays de destination se heurte non seulement à des difficultés pratiques pour réaliser cette intense forme de collaboration internationale de police, mais de plus il n'est pas du tout dit qu'elle corresponde aux intérêts des gouvernements des Pays de provenance.

Il ne reste donc que les interventions de prévention internationale visant à opérer “à l'arrivée” dans les Pays de destination. Il s'agit, plus précisément, de la politique de régulation des flux migratoires, dont l'objectif est de rendre la présence non européenne dans le Pays “soutenable” pour ses structures sociales. Puisque ce sont les capacités d'absorption de la main d'œuvre non européenne, c'est-à-dire les besoins des entreprises, qui permettent de juger si l'émigration est ou non soutenable, il se pose ici un problème angoissant. D'un côté, les flux migratoires sont générés par les conditions de sous-développement, de misère et de désespoir où vivent les populations dans leur Pays d'origine; de l'autre, la mesure de leur accueil de la part des Pays de destination est donnée par des critères économiques s'identifiant en substance avec les intérêts du monde des entreprises. Il est probable que cette angoissante contradiction soit inéluctable puisque l'abandon de ce critère économiste supposerait une impensable transformation de tout le système économique-social suite à laquelle le revenu national global serait redistribué à un nombre plus élevé d'individus comprenant aussi la part supplémentaire des sujets non européens incapables de produire un revenu. Cependant, même si l'on donne pour certaine l'inactualité de cette transformation extraordinaire, nul doute que la politique des flux implique nécessairement une ample marge d'élasticité pour quantifier ce qui est soutenable, et l'orientation des autorités gouvernementales, selon une logique d'entreprise ou bien selon une logique de solidarité sociale, se révèle décisive.

Le droit pénal occupe un rôle “servant” par rapport à la politique des flux migratoires, dans le sens où le respect des limites quantitatives de l'immigration soutenable est confié au système de la justice criminelle. Plus précisément, la législation italienne opère à ce sujet une distinction radicale entre les sujets qui favorisent l'immigration clandestine et les sujets immigrés clandestinement. Alors que le législateur a opté pour une

sévère répression par rapport aux premiers, il a privilégié pour les seconds l'option de l'expulsion du territoire de l'État.

En ce qui concerne la répression de ceux qui facilitent l'immigration clandestine, on peut dire, semble-t-il, que ces délits sont en réalité dépourvus d'une "valeur ontologique négative" précisément parce que l'infraction du fait se réduit dans le fond à la violation du nombre des entrées permises programmé et par conséquent des procédures administratives complexes établies pour limiter l'immigration aux quotas prévus. Il ne faut cependant pas oublier que ces délits, même s'ils ne présentent pas nécessairement les mêmes caractéristiques que la traite des êtres humains, exploitent quand même les conditions d'infériorité matérielle et psychologique des immigrés clandestins et les exposent aussi à de graves dangers pour leur vie et leur sécurité, de sorte que la sévérité de la répression pénale ne peut être considérée injustifiée.

Quant à la position des immigrés clandestins, le législateur italien a renoncé à leur attribuer une infraction pénale pour le seul fait de l'entrée et de la présence sur le territoire de l'État. Il a par contre préféré prévoir leur expulsion dans le but de réaliser directement la limitation du nombre d'immigrés selon les quotas programmés. Cela n'empêche pas le droit pénal d'intervenir – pour ainsi dire en second appel – afin de renforcer ou de faciliter l'expulsion. On a ainsi prévu des délits de gravité variée pour l'immigré clandestin qui viole la mesure d'expulsion, soit en entrant de nouveau dans l'État après avoir été expulsé soit en y restant malgré l'expulsion. D'autre part, le système de la justice pénale ne manque cependant pas de favoriser l'expulsion même lorsque sont réalisées les conditions pour l'application de la sanction criminelle. En effet, à certaines conditions, le législateur a prévu pour l'expulsion un rôle substitutif, remplaçant la peine: on peut donc dire que le droit pénal des immigrés clandestins tend aujourd'hui à se développer dans une troisième direction, différente de la ségrégation punitive et de la rééducation. Il s'agit donc de la perspective de l'"exclusion" du déviant, entendue comme éloignement et expulsion du clandestin de l'État.

Il semble apparaître un paradoxe interne à la politique des flux en ce qui concerne spécifiquement le rapport entre immigration et sécurité. La politique des flux, avec son bras armé constitué par le droit pénal, semble être difficilement en mesure d'endiguer l'irrésistible pression migratoire due à des facteurs causaux psychologiquement irrésistibles, planétaires et extraordinaires. Et les limites intrinsèques de la politique des flux, qui s'oriente par nature vers l'objectif purement négatif du "contingement" et de l'"exclusion", deviennent encore plus évidentes quand celle-ci s'inspire des critères d'entreprise. Par conséquent, plus la politique des flux

sera restrictive plus elle créera d'immigrés sans-papiers. Or, tous les relevés statistiques disponibles montrent que les comportements déviants ou criminels des immigrés se concentrent de façon presque exclusive dans la frange des sans-papiers (91% des étrangers arrêtés), alors que les étrangers en règle – à parité de sexe et d'âge– présentent des taux de criminalité inférieurs à ceux des citoyens italiens (6 dénonciations sur 100 contre 9 sur 100).<sup>2</sup> Cela signifie donc qu'une politique des flux rigoureuse est destinée à alimenter l'insécurité: et le droit pénal est lui aussi impliqué dans ce résultat paradoxal et pervers, avec quelques circonstances aggravantes. Car, en ce qui concerne le phénomène de l'immigration clandestine, les réponses pénales répressives et "expulsives" pourraient ajouter au risque général de l'effet crimino-génétique de la ségrégation carcérale en aggravant la marginalité et la déviance liées à la position initiale de "sans-papiers".

Serait-ce encore une autre illusion, éclatante, du droit pénal?

#### SUMMARY

*Criminality associated with mass-migratory flows is an extraordinary test-bench to assess the effectiveness of punitive instruments. Not all deviations from standard behaviour can be successfully treated with the same instruments nor is it possible to ignore their connections with the specific social phenomena having an influence on them. More specifically, migratory phenomena are to be viewed as one of the macro-social causes of street crimes, which generate a strong feeling of insecurity in society at large. However, it is clearly unrealistic to adopt a totally 'sociologically-oriented' criminal policy and 'accept' street crimes as unavoidable side effects of universal phenomena; still, it would be just as unrealistic to adopt a repressive policy based on 'zero tolerance', on the grounds of a widespread social need for law and order. Above all, the 'zero tolerance' option, which is based on the deterring effect of punitive measures, fails to take into account the state of utter psychological despair which makes the subjects who should be punished unlikely to be deterred by the punishment itself. Moreover, the large percentages of immigrants among prison inmates give ample reason to believe there is a prevalence of social causes linked to the immigrants' status as such.*

---

<sup>2</sup> PEPINO L., (2001), "Sicurezza, microcriminalità ed immigrazione", in *Questione giustizia*, p. 1).

*Though bearing in mind that street crimes are but one of the elements causing a widespread sense of insecurity, there is clearly a need for an integrated multi-faceted prevention policy. Police prevention should see the development of neighbourhood police systems next to the traditional law-enforcing police systems. The development of private policing systems is also to be accepted without any bias, though making sure this does not go to aggravate economic and social differences between weak and strong subjects. Social and environmental prevention implies the adoption of far-reaching programmes, leading to a thorough re-visitation of existing town-planning approaches and greater attention to urban lifestyles. International prevention, finally, consists of difficult interventions on the immigrant's territories of origin and of more realistic interventions in the countries they move to through the so-called policy of migratory flows. This has a two-fold aspect: on the one hand there is an economic principle, linked to the need for labour of national enterprises, on the other a principle of solidarity, which would call for a redistribution of national income. Penal law has a 'sub-servient' function in relation to the policy of flows, sanctioning any breach of existing regulations. As far as the facilitating of illegal immigration is concerned, penal interventions may be justified on the grounds of the exploitation, often bordering on slavery, of immigrants. As for the illegal immigrants themselves, it is more difficult to see in their illegal status a true and proper non-value deserving penal sanctioning.*

## RESUMEN

El crimen vinculado con las grandes migraciones masivas es un extraordinario banco de prueba para medir los límites de la eficacia del instrumento punitivo. No todos los comportamientos desviados pueden ser afrontados con buenos resultados utilizando el mismo instrumento, ni tampoco es posible ignorar sus conexiones con los fenómenos sociales específicos que los condicionan. En particular los fenómenos migratorios son una de las causas macrosociales de los *street crimes* que causan un fuerte sentimiento de inseguridad en la colectividad. Sin embargo no parece aceptable pensar en una política criminal de inspiración puramente "sociológica", que se limite a una actitud "resignada" frente a los *street crimes* considerados como inevitables efectos colaterales de fenómenos planetarios, ni tampoco en una política represiva de "tolerancia cero" justificada con la necesidad social de seguridad. La opción "tolerancia cero", en particular, se basa en el efecto de cohibición de la pena, y no tiene

en cuenta la situación psicológica de desesperación real que hace que la misma no alcance a motivar a los sujetos destinatarios de su aplicación. Además, el alto porcentaje de inmigrantes que aparecen en las estadísticas penitenciarias fundamentan la importancia de las causas sociales vinculadas precisamente con esa condición.

Si aceptamos como premisa el hecho que los *street crimes* son tan solo uno de los factores que producen inseguridad, es necesario pensar en una política de prevención integrada que se aplique desde varios frentes. La prevención *policial* debería desarrollar una policía de cercanía que se acompañe a la tradicional policía de seguridad. Es necesario además aceptar sin prejuicios el fortalecimiento de la policía privada, pero cuidando que no se acentúen las diferencias entre sujetos débiles y sujetos fuertes. La prevención *social y ambiental* requiere la adopción de programas de amplio alcance, que lleven a reconsiderar en toda su complejidad los conceptos urbanísticos dominantes y presten mayor atención a los estilos de vida en las áreas urbanas. La prevención *internacional*, por fin, precisa afrontar difíciles problemas en los mismos países de origen de los migrantes, y realizar intervenciones más realistas en los países de destino, por medio de la llamada política de los flujos migratorios. Esta política se compone de un principio económico, vinculado con la necesidad de mano de obra de las empresas nacionales, y un principio de solidaridad, que debería imponer una redistribución parcial del ingreso nacional. El derecho penal tiene una función de servicio respecto a la política de los flujos, sancionando la violación de las normas. En los casos de facilitación de la inmigración clandestina, la intervención penal puede basarse en la explotación, con características de esclavitud, de los migrantes. Respecto a éstos, es más difícil identificar en su condición de clandestinos un auténtico valor negativo que merezca una sanción penal.