

LES
CAHIERS
DE LA
SECURITE
INTERIEURE

*Police
et démocratie
à l'Est*



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

N°8 FEVRIER - AVRIL 1992
© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Institut des Hautes Études
de la Sécurité Intérieure

**LES CAHIERS
DE LA
SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

Police et démocratie à l'Est

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Conditions de publication

Les Cahiers de la sécurité intérieure publient des articles, des débats et des notices bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité intérieure et de ses acteurs.

Chaque article, accompagné d'un résumé en français de sept cents signes maximum, doit être dactylographié et transmis pour examen à l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (IHESI) en deux exemplaires.

Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs. Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue.

© La Documentation Française — Paris, 1992
ISSN : 1150-1634

N° de commission Paritaire : 2 325 AD

Sommaire

Avant-propos	5
Point de vue	
— Faut-il encore soupçonner la police ? Matei VISNIEC	9
 Première partie	
POLICE ET DÉMOCRATIE A L'EST	
— D'où partons-nous ? Le système de sécurité intérieure en Pologne (1944-1990) Andrzej PACZKOWSKI	15
— La démocratisation des services de police dans la nouvelle Communauté des Etats indépendants William A. TUPMAN	23
● Transition, désorganisation et insécurités	
— Transition et désorganisation policière : le cas tchécoslovaque Jiri KUNC	39
— La difficile maîtrise des insécurités en Hongrie Agota GUEULLETTE	49
— La délinquance dans une société en pleine évolution : le cas de la Pologne Wojciech WROBLEWSKI	61
● Perspectives	
— Tchécoslovaquie : Coordonner les actions - motiver les hommes Un entretien avec Frantisek MARISKA, directeur de la Police criminelle fédérale, présenté par Karel BARTOŠEK	73
— Vers un renouveau de la police en Hongrie Ferenc KÖSZEG	79
— La rénovation de la police dans les Länder de l'ancienne RDA : un parrainage ouest-allemand Otto DIEDERICHS	93

— La coopération avec les pays de l'Est 1989-1991 Patrick ROUGELET	103
— Réflexions sur la situation et le rôle de la police dans le cadre de la transition des régimes politiques marxistes-léninistes du Centre et de l'Est européen : un épilogue Denis SZABO	111

**Deuxième partie
REPÈRES**

— Regards institutionnels (15 octobre 1991 - 15 janvier 1992)	
• Réglementation	121
• Travaux parlementaires	123
— Dossiers	
• Les urgences hospitalières : un entretien avec le professeur Jean-Louis LEJONC coordonnateur du département médical d'accueil Henri MONDOR	131

**Troisième partie
ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE**

— Notes bibliographiques	147
— Colloques et rencontres	175
— Correspondance et débats Les archives contemporaines de la Police nationale Isabelle CHIAVASSA	189
— Chronique étrangère : le syndicalisme policier	
• La police anglaise et le syndicalisme Clive EMSLEY	193
• Le syndicalisme policier en Italie Francesco CARRER	199
Liste des auteurs	211
Abstracts	213
Index des auteurs pour l'année 1991	217

Avant-Propos

En tentant de repérer les convergences et les divergences dans l'organisation et les pratiques policières de certains pays européens, le précédent numéro des *Cahiers*⁽¹⁾ s'interrogeait, plus ou moins explicitement, sur les perspectives de la coopération policière trans-frontière. Or, à l'évidence, l'unité géo-politique de référence ne peut pas se limiter à l'Europe occidentale. Les bouleversements intervenus en Europe centre-orientale depuis quelques années ont élargi l'espace européen et densifié les relations d'échange de toute nature.

L'espoir, c'est, bien entendu, que ce récent développement serve la démocratie et la paix sur le continent. Mais on ne peut pas sous-estimer les risques de déstabilisation qui menacent des structures étatiques en pleine transition. D'une manière ou d'une autre, les nouvelles opportunités offertes à l'accroissement d'une délinquance, qui peut provoquer d'inquiétants mouvements de réaction, ou à la mobilité des réseaux du crime organisé, qui permet de déjouer les politiques de sécurité, sont des défis communs à tous les responsables européens. Les deux aspects sont d'ailleurs liés : fragilisé de l'intérieur, l'ordre interne n'en est que mieux pénétré par des forces externes qui viennent y redynamiser leurs activités délictueuses. Si l'on admet généralement l'idée selon laquelle la sécurité extérieure de l'Europe occidentale dépend d'une paix européenne plus globale, il n'est donc pas excessif d'ajouter que les pays d'Europe occidentale jouent également leur sécurité intérieure dans la consolidation des jeunes démocraties constitutionnelles d'Europe centre-orientale.

Voilà une première raison pour se pencher sur les nouvelles structures d'ordre dont se dotent nos voisins. Mais il y a plus. Compte tenu du passé autoritaire avec lequel nombre de responsables veulent rompre, la réorganisation des appareils de sécurité intérieure est devenu un enjeu politique majeur. D'un point de vue pratique, d'abord, puisqu'il faudra bien trouver de nouveaux modes de régulation sociale si l'on admet que les conflits existent et qu'on ne peut pas les traiter par la coercition pure et simple : que faire alors de cette bureaucratie répressive léguée par les régimes déchus ?

Mais la réorganisation des appareils de sécurité est également un objectif essentiel d'un point de vue symbolique. Elle se donne, plus que d'autres, comme le signe d'une démocratisation véritable que se disputer les forces politiques en compétition même si toutes se heurtent à la même difficulté : comment faire du neuf avec de l'ancien ? Comme le dit joliment Matei

VISNIEC : « Un déboisement sauvage pourrait mener à la désertification de la société ».

Il est sans doute prématuré d'apporter des réponses à ces questions mais il est, en revanche, nécessaire d'encourager l'étude – confidentielle jusqu'à maintenant – de ce qui constitue bien un aspect central du processus de transition dans lequel sont engagés les pays d'Europe de l'Est. Non pas pour donner des leçons mais pour évaluer la tâche à accomplir, mieux cibler nos offres de coopération et – pourquoi pas ? – en tirer des enseignements pour l'organisation de notre propre sécurité.

Nous l'avons dit, l'héritage est lourd. À travers le cas polonais, A. PACZKOWSKI rappelle comment la prolifération de structures répressives a constitué le trait dominant du « socialisme réel ». Dans ces conditions, désidéologiser les recrutements, encadrer et contrôler juridiquement les pratiques sont probablement les points de passage obligés de ce qui pourrait être perçu par l'opinion publique nationale et internationale comme une nouvelle légitimité policière (W.-A. TUPMAN). Mais ces observations faites, les modalités concrètes de la transition apparaissent infiniment plus délicates.

Contrariée par des rivalités politiques, retardée par des difficultés matérielles, la réorganisation des services de police est d'abord synonyme de désorganisation (J. KUNC). Elle s'accompagne d'une montée de la criminalité qui aggrave le sentiment d'insécurité (A. GUEULLETTE) et nourrit des considérations désenchantées sur le « prix amer de la démocratie » (W. WROBLEWSKI).

Il n'y a pas de « recette » infaillible pour sortir du cercle vicieux d'un malaise qui se nourrit de ses propres causes. Contrôler l'action sans démotiver les hommes (v. l'entretien avec F. MARYSKA présenté par K. BARTOSEK), bâtir un consensus entre forces politiques concurrentes pour définir les compétences des services de police sont des objectifs convaincants mais qui restent en chantier (F. KÓSZEG) à l'exception du cas de l'ex-RDA dont les structures policières nouvelles ont été rapidement calquées sur celles de la RFA (O. DIEDERICHS). On comprend alors mieux l'importance que peut revêtir une coopération internationale bien menée et notamment l'exportation du savoir-faire de la France (P. ROUGELET).

Globalement, comme le note D. SZABO, toutes les contributions présentées ici illustrent, à partir de contextes nationaux différents, la difficulté qu'il y a à passer des principes de la démocratisation à la democratisation effective. On pourrait ajouter « en guise d'épilogue » que ce constat doit être aussi une leçon de modestie pour les pays occidentaux.

Outre nos rubriques habituelles, le dossier de ce numéro des *Cahiers* est consacré aux urgences hospitalières. Le Professeur Jean-Louis LEJONC,

Coordonnateur du Département médical d'accueil à l'Hôpital Henri MONDOR souligne le rôle croissant d'un service souvent encore considéré comme un parent pauvre de l'hôpital. Quant à notre Chronique étrangère, elle amorce une série sur le syndicalisme policier : aujourd'hui la Grande-Bretagne et l'Italie.

A tous, bonne lecture.

Jean-Marc ERBES

Note

(1) « Polices en Europe », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7, novembre 1991-janvier 1992.

Point de vue

Faut-il encore soupçonner la police ?

Matei Visniec *

Ecrivain

La police ? Jamais !

Il est évident que dans toute l'Europe de l'Est la dépolitisation de la police est (plus ou moins) en cours. Et même dans les pays où ce processus traîne encore, on parle ouvertement de la nécessité de rendre compatible ce service avec ses homologues occidentaux.

C'est-à-dire que la forêt, vue de loin, semble être sur la voie du rafraîchissement et du réaménagement. Beaucoup de vieux arbres creux ont été abattus et les bois morts ont été, en partie, ramassés. Ce qui fut, il y a seulement deux ou trois ans, une forêt séculaire impénétrable, commence aujourd'hui à avoir l'aspect d'un jardin français ou anglais, selon la tradition des lieux culturels. On n'exclut pas la possibilité de pouvoir, un beau jour, s'y promener en toute sérénité, en marchant le long d'allées larges et propres, et d'y trouver parfois même la géométrie claire des jardins de Versailles.

Mais, en regardant la forêt, on ne doit pas oublier les arbres. Parce que dans ce genre de modernisation, on est parfois obligé de conserver, dans un premier temps, la grande majorité des arbres pour ne pas déséquilibrer l'écologie de la forêt. Un déboisement sauvage pourrait mener à la désertification de la société. Avec des conséquences incalculables dans une région où la faune n'est plus tributaire du répertoire musical de l'armée rouge mais où ni le rap ni le rêve occidental n'ont encore quadrillé entièrement le terrain.

Doit-on, alors, soupçonner les arbres ?

La-dessus, il y a plusieurs aspects à aborder. Il ne faut pas oublier le rapport établi avant 1989 entre le policier (le milicien) et le citoyen. Pour ne pas tomber dans des analyses trop profondes et trop enveloppées de

* Historien et philosophe de formation, Matei VISNIEC est de nationalité roumaine. Exilé en 1987, il vit aujourd'hui à Paris. Auteur de plusieurs recueils de poésie, il a obtenu le prix de l'*Union des gens de théâtre roumains* pour la meilleure pièce de théâtre de l'année 1990 (« Petit boulot pour vieux clown »). Quatre pièces courtes seront présentées en France en 1992.

métaphysique, on va tout de suite mettre le doigt sur la plaie en disant qu'il s'agissait d'un rapport univoque de culpabilité. Autrement dit, le citoyen se sentait, au fond de son âme, toujours coupable face au policier. Il était toujours plutôt qu'un homme *a priori* honnête, un individu en infraction potentielle, bien que pas encore arrêté.

Le policier savait que l'homme de la rue n'était pas « pur » du point de vue idéologique. Parce que la police était alors le gardien du parti plutôt que le gardien de l'Etat. De son côté, l'homme de la rue savait que le policier le considérait comme potentiellement coupable et contre le pouvoir. Sur le visage de l'homme ordinaire, même le sourire adressé au policier pouvait mettre ce dernier hors de lui. Le policier savait qu'il était hâï par l'homme de la rue. Et grâce à son complexe de supériorité (dans sa tête le policier se confondait avec le pouvoir ; il ne représentait pas le pouvoir, il *était* le pouvoir), il haïssait, lui aussi, le citoyen ordinaire.

Cette relation « dialectique » qui a duré pendant des décennies ne pouvait que laisser des traces profondes, même après la chute du communisme.

Si l'on analyse les *modalités de recrutement* des cadres de la police dans les régimes communistes, on découvre des réflexes sociaux qui n'ont aucune chance de s'effacer rapidement. Ceux qui travaillaient dans la police étaient, d'abord, des gens « vérifiés ». Cela veut dire qu'ils faisaient partie d'une certaine couche sociale, censée représenter la classe ouvrière et, par conséquent, l'avant-garde politique du pays. Mais on ne doit pas ignorer que les cadres de la police n'étaient pas tous recrutés d'en haut. Il y avait une très forte catégorie d'hommes et de femmes qui voulaient y accéder par ambition personnelle. Les règles du jeu, pour les ambitieux, étaient assez simples : pour monter dans la hiérarchie sociale, pour accéder aux avantages sociaux, il fallait faire carrière dans l'armée, dans la police ou dans la bureaucratie du parti. Beaucoup de gens absolument incomptables ont fait alors carrière grâce au système de promotion basé sur les critères idéologiques. Mais il y a une autre catégorie, dont on n'a jamais assez parlé : les gens actifs par nature. Ces gens pragmatiques, (pour lesquels la seule valeur de vie consistait à s'adapter aux règles du jeu existant dans la société) seraient devenus, dans une société de type occidental, politiciens, hommes d'affaires, entrepreneurs ou bien cadres dans l'armée, la police et l'administration d'Etat.

La conclusion qui s'impose est que, paradoxalement, le citoyen ordinaire d'Europe de l'Est se sentait autrefois menacé plutôt par cette catégorie de gens actifs (actifs — au sens de l'initiative libérée de l'angoisse morale) dans la société tandis que les autres, les incomptables des postes-clefs pouvaient passer pour des alliés involontaires de ceux qui désiraient l'effondrement du système. Aujourd'hui, quand les Roumains, les Bulgares, les Russes, etc., disent que « rien n'a changé » chez eux, on doit comprendre qu'ils voient toujours la société infiltrée par ces « actifs » qui représentaient autrefois « le mal ». Parce que, même si, à la suite de l'épuration, « ces gens » ne travaillent plus dans la police, ils sont devenus

les premiers capitalistes : ce fait est omniprésent aujourd'hui. Par conséquent – le sentiment d'injustice persiste chez le citoyen ordinaire.

On touche ici à un autre problème, plus complexe : celui du *rôle de la police dans une démocratie pauvre*. Bien sûr, on pourrait d'abord se poser la question de principe : la démocratie est-elle possible dans un pays pauvre ? Même si la réponse est positive, les forces de l'ordre dans un tel pays ne seraient pas perçues comme des forces qui garantissent la légalité, mais comme des forces qui assurent la distribution d'une richesse – limitée –. Dans ce cas, les policiers risquent d'être considérés, pendant une très longue période (dite de transition) comme les gardiens des « nouveaux riches » – pas si nouveaux que cela ! –.

Il y a quelques années, GORBATCHEV a dû restreindre d'une manière drastique les « coopératives » pour limiter le mécontentement de la population devant ces « maudits » capitalistes en train de s'enrichir sur le dos des pauvres consommateurs.

Ce réflexe pourrait durer même si tout le monde semble être favorable à la libéralisation en général et à la libéralisation économique en particulier.

Fait inquiétant, la libéralisation a entraîné un épanouissement de la corruption, et sur ce plan, l'imagination collective est sans limite. Même délogés de leurs positions clefs, les anciens membres des groupes « favorisés » de la société restent solidaires. Mieux nourris que le reste de la population, mieux logés, mieux informés et même éduqués, avec leur réflexe social de « chefs », ils étaient placés, au moment du bouleversement politique (et malgré ce bouleversement) dans la meilleure position pour prendre l'initiative économique. De ce point de vue, il y a risque, à l'Est, d'une « mafiotisation » des anciens services de l'ordre public. Phénomène difficilement discernable à l'œil nu, mais qui pèse de tout son poids sur ceux qui sont confrontés, jour après jour, à l'augmentation des prix, aux pénuries de toutes sortes et aux avatars de la vie quotidienne.

Enfin, un dernier point pour mieux poser le problème du rapport entre la population et le pouvoir, d'un côté, et entre la population et la police, de l'autre.

Depuis la chute des régimes communistes, la libéralisation de la presse a fait des progrès spectaculaires, sans que la démocratie ne gagne vraiment de terrain. Après deux ou trois ans de presse libre, le citoyen est-européen semble plutôt las des résultats immédiats de la liberté de parole. Des articles qui, à l'Ouest, auraient provoqué des enquêtes acharnées, des bouleversements dans la justice, dans la police ou dans tel ou tel service plus ou moins secret, n'ont abouti à rien dans certains pays de l'Europe de l'Est. Dans ces sociétés insuffisamment structurées pour assimiler de profondes réformes démocratiques et pour les rendre fonctionnelles, l'appareil de la justice et celui de la police ne sont pas encore perçus comme ayant un rapport profond, naturel, avec la vérité.

Première partie

POLICE ET DÉMOCRATIE À L'EST

D'où partons-nous ?

Le système de sécurité intérieure en Pologne (1944-1990)

Andrzej Paczkowski

Organisée autour de la lutte contre « l'ennemi intérieur », la police de la Pologne communiste a multiplié les structures répressives. Cette prolifération bureaucratique, parfois inquiétante pour les dirigeants eux-mêmes, a été l'un des traits majeurs du « socialisme réel ».

Les structures de la sécurité intérieure, telles qu'elles ont été édifiées en Pologne depuis 1944, n'ont guère été dans la continuité de celles de la police d'avant 1939, tant du point de vue de leur définition, que de celui de leur organisation. Crées d'un « point zéro », elles ont été instituées par les officiers du NKVD/NKGB et des polonais diplômés de l'école du NKVD de Kouïbyshev. Faute de cadres « indigènes » et du fait de la présence massive de l'Armée rouge sur le sol polonais, les services polonais jouèrent – jusqu'à l'été 1945 – un rôle d'auxiliaire des services soviétiques (contre-espionnage compris). La première étape de leur création s'est achevée au début de l'automne 1945. A l'évidence, l'organisation de ces services avait été calquée sur le modèle soviétique, dans sa variante la plus centralisée, celle qui a été en vigueur en URSS au cours des années 1939-1941, puis 1953-1954, ce qui correspond aux périodes du NKVD (MVD) dit « homogène ».

Son équivalent polonais s'intitulait ministère de la Sécurité publique (*Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego*, MBP). Il comprenait les services de renseignement et de contre-espionnage, la police politique et criminelle, les unités de l'armée intérieure, les prisons et les camps de travail, ainsi que des services auxiliaires (technique opérationnelle, armement, communication, transport, etc.). C'était une structure fortement centralisée et le pouvoir local n'avait aucune influence sur ses services implantés en province.

La police criminelle et d'ordre public (*Milice populaire*, *Milicja Obywatelska*, MO) était également subordonnée à la Direction centrale. Jusqu'en 1951, le MBP s'est renforcé par incorporation des unités de garde-frontières, des services de délivrance des passeports et de fichage de la population. A l'époque où son activité a été la plus intense (1952-1953), environ 200 000 personnes (dont près de 130 000 volontaires organisés en

Réserve volontaire du MO, ORMO) étaient sous les ordres du MBP – dont l'organisation était militarisée. Il était alors divisé en quatre « secteurs » : Sécurité publique, Milice populaire, Armée intérieure (Unités de sécurité intérieure – *Korpus Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, KBW –, Armée des Garde-frontières – *Wojska Ochrony Pogranicza*, WOP –, Garde industrielle), Service des prisons. Le premier « secteur », qui constituait la police politique au sens propre du terme, coordonnait les actions communes et les autres services lui étaient subordonnés.

Les divisions de ce « secteur » en province s'intitulaient Offices de la sécurité publique (*Urzad Bezpieczeństwa Publicznego*), d'où provient le sigle maléfique UB. Le « secteur » se composait des départements suivants : renseignement, contre-espionnage, protection de l'économie nationale, protection des partis et des organisations légales (y compris l'Eglise catholique), formation. Les services de technique opérationnelle étaient rattachés au département du contre-espionnage. Cette division se retrouvait au niveau local (celui de la voïvodie et du district). De nouveaux départements – plus spécialisés – ont été créés en fonction des besoins : en 1951, le département X contrôlant le Parti communiste, en 1953 le département XI assurant la surveillance de l'Eglise catholique. Le département de l'Economie nationale a également été divisé en départements spécialisés : industrie lourde, industrie légère, transports, agriculture. En 1953, le « secteur UB » employait 33 200 fonctionnaires et disposait d'un réseau d'informateurs évalué à 70 -75 000 personnes issues de tous les milieux sociaux (prêtres y compris).

UB disposait de ses propres lieux de détention pour les personnes sur lesquelles il effectuait des enquêtes et cela à tous les niveaux. Il menait les enquêtes à leur terme, jusqu'à présentation de l'acte d'accusation au procureur dont la fonction se limitait à déférer les inculpés aux juges. Dans celles des prisons où les prisonniers politiques purgeaient leurs peines (ils étaient 35 000 en 1950, c'est-à-dire 45 % environ du nombre total de prisonniers), UB disposait de ses propres services qui contrôlaient ces prisonniers, donnaient leurs opinions sur eux, en les soumettant à différentes formes d'endoctrinement (« socialisation »).

Au cours de la première phase de la formation du pouvoir communiste – qui s'est achevée vers la fin de 1947 – la tâche principale d'UB était la lutte contre la subversion et les partisans anticomunistes (évalués à un total d'environ 100 000 personnes), ainsi que contre les partis (surtout le parti paysan) qui formaient l'opposition légale. On s'intéressait moins, à l'époque, à l'Eglise ainsi qu'aux partis qui formaient un front commun avec les communistes. Néanmoins, c'est alors que – comme l'a déclaré le ministre de la Sécurité publique, Stanislaw RADKIEWICZ, en 1947 – « nous nous sommes orientés vers le contrôle total de la vie du pays et l'intervention dans chaque domaine d'activité, à l'aide de nos fonctionnaires ». UB, avec l'appui d'autres « secteurs » et unités d'ORMO (créé en 1946) était vraiment omniprésent, ses agents portaient volontiers l'uniforme et étaient armés. Après qu'il soit venu à bout de l'opposition

légale et des groupes clandestins, une étape nouvelle s'est ouverte dans l'histoire d'UB – et de la Pologne. Elle s'est inspirée de la fameuse thèse de STALINE (vieille de 15 ans), selon laquelle « le progrès dans la construction du socialisme s'accompagne de l'intensification de la lutte des classes ».

Les années 1948-1949 ont été celles où le passage à cette phase s'est précisément effectué. A partir de l'été 1948 – où fut dénoncée la « déviation nationaliste et droitière » – UB commença à s'intéresser aux membres du Parti communiste, sous le contrôle direct du chef du Parti, Boleslaw BIERUT. A la même époque, les fonctionnaires d'UB s'étaient convaincus que chaque accident survenant dans les usines résultait de l'action de saboteurs ; lorsque la collectivisation a commencé (1949) la plupart des paysans sont devenus suspects ; cette même année le pouvoir a accru sa pression sur l'Eglise, dernière institution indépendante. « La Guerre froide » et la guerre en Corée ont renforcé la tendance existante à la « psychose de l'espionnage » et la liste des « éléments douteux » ou « ennemis » s'est allongée jusqu'à comprendre 50 catégories : 6 millions de citoyens (c'est-à-dire 30 % des adultes) ont été fichés.

Ainsi, chacun pouvait être arrêté – aussi bien le haut fonctionnaire du parti (ce fut le cas de GOMULKA en 1951), que celui qui avait raconté à ses amis ce qu'il avait entendu à la BBC ou à RFE (Radio Free Europe), ou bien le paysan qui n'avait pas vendu à temps son cochon ou ses pommes de terre (ce qui était obligatoire). On s'inspirait de la directive de BIERUT : « il faut chercher l'ennemi en profondeur ». Les informateurs de toutes catégories sont alors devenus son instrument décisif, aussi bien par leur activité réelle, que par le seul fait de leur existence. Si pour UB chacun pouvait être un ennemi, pour la population chacun pouvait être un agent. La spirale si particulière de la méfiance et de la peur était née. Les enquêtes menées dans les prisons d'UB l'étaient très brutalement, en particulier, parce que la majorité des inculpés n'avaient commis aucun délit – ni le paysan qui, du fait, par exemple, de la mauvaise récolte, n'avait pas vendu à temps ses produits, ni l'ingénieur dont l'atelier n'avait pas atteint les objectifs irréalistes de son plan de production. On utilisait donc la violence pour obtenir de fausses dépositions et pour « préparer » des procès dont l'objet était de prouver l'existence d'ennemis et, en même temps, de constituer un moyen d'intimidation de la société.

Dans le cadre d'UB, des experts soviétiques, omniprésents et organisés selon leur propre hiérarchie, jouaient, à l'époque, un rôle très important. Mais, par la suite, ils ne sont restés qu'au niveau des Voïvodies, puis – depuis environ 1954 – uniquement à celui du ministère (ils étaient présents au département du renseignement). Ils dépendaient de la centrale de Moscou et leur chef à Varsovie avait toujours rang de Général du KGB. Outre ces experts, de nombreux officiers soviétiques étaient fonctionnaires à UB, sur un pied d'égalité avec les Polonais. Ils occupaient des postes-clé dans les services logistiques (cadres, finances, communication, armement) et dans les services de technique opérationnelle et demeuraient

« invisibles » au regard extérieur. Si l'on met à part la synthèse des relations idéologiques, UB était partie intégrante de la macrostructure qui s'étendait à tout le bloc socialiste, mais les contacts « horizontaux » – avec ses homologues Tchèques ou Hongrois, par exemple – étaient peu développés, sauf cas exceptionnels (par exemple, lors du procès de RAIK).

« Le dégel » qui suivit la mort de STALINE ne s'est marqué dans UB qu'au printemps et, en réalité, à l'automne 1954. Le département X a été dissous, quelques hauts fonctionnaires ont été écartés (dont seul l'un d'entre eux fut arrêté), le ministre fut « envoyé » au ministère des Fermes d'Etat. Le 7 décembre 1954 on a procédé à une réorganisation : le ministère des Affaires Intérieures (*Ministerstwo Spraw Wewnętrznych = MSW*) a été créé et le « secteur UB » a été transformé en Comité de la sécurité publique (*Komitet Bezpieczeństwa Publicznego = KBP*), séparé du MSW.

Au cours de l'année 1955, on a renvoyé une partie (10 %) des fonctionnaires, diminué le nombre d'informateurs (de 50 % environ) et réorganisé quelques départements, dont celui de « l'économie ». Il n'est resté que 60 cellules UB dans les usines, alors qu'auparavant il en existait plus de 200 ; de même la plupart des membres de la Garde industrielle ont été démilitarisés. En décembre 1956, lorsque GOMULKA a repris le pouvoir, à la suite de « l'Octobre polonais », le Comité a été liquidé et transformé en groupe de départements et de bureaux de technique opérationnelle – connus sous le nom de Service de sécurité (*Sluzba Bezpieczeństwa = SB*). La principale transformation structurelle a consisté à céder le contrôle des prisons au ministère de la Justice et à accepter le principe selon lequel le commandant de la MO (milice) assumerait la direction de l'instance régionale, en ayant pour adjoint le chef SB. On a réduit (de 40 % environ) le nombre des fonctionnaires en procédant à une « purge » au sommet de la hiérarchie et plusieurs personnes (dont un Vice-ministre) ont été condamnées pour « violation de la loi populaire ».

Le SB se composait de trois départements : renseignement, contre-espionnage et « lutte contre l'activité anti-national ». Cependant, ce dernier était divisé en huit sections correspondant aux départements supprimés. En 1965, le MSW transféra (pour une période de six ans) au ministère de la Défense, le corps des Garde-Frontières, mais il a conservé sa propre force armée (un détachement de 6 000 hommes). Au cours des années 1960, la milice (MO) a été nettement renforcée et, en 1969, elle comptait environ 62 000 fonctionnaires. Mais, à l'époque, on a surtout mis l'accent sur la modernisation : des centaines d'installations d'écoutes (la plupart réalisées dans les hôtels pour étrangers) ont été mises en place et le contrôle de la correspondance a été nettement renforcé (en 1965, 30 % des lettres et colis provenant de l'Occident ont été contrôlés). Après les purges des années 1955-1956, le réseau des informateurs a été de nouveau développé ; les émigrés politiques Polonais ont fait l'objet d'investigations quotidiennes. En 1961, a même été créé le groupe « Wisla » (Vistula) qui – avec l'accord du KGB – contrôlait les Polonais employés en URSS.

On s'intéressait moins aux « sabotages » dans les usines, mais on prêtait plus d'attention aux milieux intellectuels et aux étudiants, où les tendances à la contestation n'avaient pas disparu depuis 1956. Dès le début des années 60, l'Eglise catholique est devenu le centre d'intérêt principal du SB : en 1962 a été créé (à vrai dire – recréé) le département (dénommé cette fois département IV) qui ne s'occupe que de la surveillance de l'Eglise. Les manifestations et les troubles de 1956 ont conduit à la création des unités spéciales anti-émeutes de la milice (ZOMO), dont les effectifs comptent plusieurs milliers de personnes.

Vers le milieu des années 1960, MSW, dirigé par un homme politique ambitieux, le Général MOCZAR – fonctionnaire d'« UB » depuis 1945 – est devenu, pour la première fois, mais aussi pour la dernière, un instrument de manipulation de la situation intérieure sur une très grande échelle. Les événements de 1968 en ont apporté la preuve : non seulement la révolte étudiante a été étouffée, mais SB est devenu le moteur principal de la campagne antisémite, dont l'objectif était la mise à l'écart de la « vieille garde », c'est-à-dire des communistes entrés au parti avant la guerre. Dès cette époque, le poste de Secrétaire du Comité central du Parti, responsable du MSW (et de l'Armée) est devenu une des positions les plus importantes dans les structures du pouvoir et le ministre était, lui-même, considéré comme l'un des personnages principaux de la vie politique.

Si, au cours des années 1944-1955, UB faisait peur à chaque Polonais, à partir de 1968, les dirigeants eux-mêmes de l'Etat-Parti considéraient avec méfiance le MSW et, en particulier, SB.

Après 1956, les formes de subordination de la police politique se sont transformées, de même que les relations entre le Parti polonais et son « Grand frère » de Moscou. Les officiers et conseillers soviétiques ont disparu, ils ont été remplacés par une mission du KGB auprès du MSW. Un groupe d'officiers de liaison polonais s'est installé à Moscou. Les contacts ont pris un caractère plus ou moins officiel, les visites réciproques se sont succédées (ainsi, les rencontres inter-polices et les stages en URSS sont devenus courants). Des contacts très étroits se sont noués entre les services d'espionnage « à l'égard des pays tiers ».

Au cours des années 1970, à la suite des événements de décembre 1970 et des grèves étudiantes de mars 1968, les unités anti-émeutes (ZOMO et le détachement militaire du MSW) furent renforcées. La formation des fonctionnaires s'est développée : en 1972, l'Académie des affaires intérieures fut créée en tant qu'établissement d'enseignement supérieur de plein exercice et les candidats à des fonctions au sein du SB eurent l'obligation d'être titulaires d'un diplôme universitaire. Cet effort de formation a été induit par la modernisation du service de technique opérationnelle et le développement de l'espionnage économique, mais aussi par la naissance de l'opposition démocratique, à partir des années 1975-1976. Malgré le nombre d'informateurs et de fonctionnaires « haute-

ment qualifiés », tout le monde a été surpris par l'ampleur des grèves qui se sont déclenchées partout en Pologne au cours de l'été 1980 et le SB n'a pu qu'enregistrer les événements.

La naissance de « Solidarité », mouvement social et politique de 10 millions de membres, a donné le signal du renforcement du SB et des unités armées de la MO. La nécessité d'augmenter le nombre des informateurs est alors devenue le problème le plus urgent : il fallait les recruter dans des milieux où – depuis les années 50 – ils n'étaient pas nombreux (en particulier dans les usines), puis les placer au sein des différentes instances de « Solidarité ». Cette tâche était d'autant plus importante que la destruction de ce mouvement avait été programmée dès son entrée en activité.

La déclaration de l'état de guerre, le 13 décembre 1981, exigeait non seulement la mobilisation de tous les fonctionnaires du MSW, mais impliquait la nécessité de son développement à partir du moment où « Solidarité » est passée en masse à la clandestinité. Le pouvoir s'inquiétait aussi du rôle grandissant de l'Eglise : il a cherché, avec persévérance, à gagner sa neutralité, mais l'Eglise le menaçait tout autant comme « parapluie » protégeant le syndicat clandestin, qu'en tant qu'élément puissant de la vie politique. En 1983, le SB comptait 40 000 personnes (dont 22 000 officiers) et ses effectifs étaient donc aussi nombreux que ceux d'UB à l'époque stalinienne. La milice comptait environ 90 000 personnes, dont plus de 10 000 affectées aux unités anti-émeutes, et les effectifs du détachement de l'Armée intérieure étaient de 15 000 soldats.

De nouveaux départements ont fait leur réapparition dans la structure du SB (ceux de l'industrie et de l'agriculture) ; au sein du département IV, une nouvelle section (section D) a été créée qui avait pour objet la « désinformation » et la « désintégration » : elle était destinée à mener l'offensive contre les prêtres liés à l'opposition ; un bureau des études et analyses fut organisé dont la tâche unique était de surveiller les organisations clandestines.

Le nombre des informateurs a – peut-être – dépassé ce qu'il était en 1953. Le SB a réussi à contrôler quelques groupes clandestins et même à les infiltrer, ainsi qu'à éditer plusieurs faux numéros de journaux clandestins. Les actes de violence d'« auteurs inconnus » se sont multipliés et le meurtre du père Jerzy POPIELUSZKO (par des fonctionnaires de la Section « D » du département IV) est devenu le plus connu d'entre eux. Dans les années 1982-1986, la police politique a recouvré son esprit combatif des années 1940 et 1950, mais – bien sûr – sans terreur massive ni exécutions sommaires.

Il est donc paradoxal de constater que le personnage officiel qui s'est déclaré prêt à ouvrir le dialogue avec « Solidarité » et l'opposition, ait été le Général KISZCZAK, chef du MSW. Sous le contrôle du Général JARUZELSKI, il a lancé aux opposants l'invitation aux pourparlers de la « Table ronde » et il a assumé – avec Lech WALESA – la présidence de

ces réunions au cours des mois de février à avril 1989. Cette prise de position avait – peut-on supposer – pour objectif de prévenir une éventuelle rébellion du SB : ses fonctionnaires avaient du mal à comprendre que les dirigeants du Parti manifestent de si grands égards à des gens qu'ils avaient pourchassés et emprisonnés depuis de longues années. L'opposition l'a compris : lorsqu'elle a réussi à former le gouvernement dirigé par MAZOWIECKI, le Général KISZCZAK a conservé le poste de chef du MSW. Cependant, sous le gouvernement de MAZOWIECKI, les officiers du SB se sont rendus compte que la nouvelle situation ne se présentait pas comme un détour tactique, mais comme la défaite du système. Leur première initiative, mise en œuvre avec le consentement tacite du ministre, a été la destruction des documents les plus compromettants des années 1980. Par la suite, petit à petit, le nombre des fonctionnaires a été réduit (par des mises à la retraite) et la plupart des informateurs ont été licenciés. Des foules de personnes au « chômage » erraient dans les couloirs des immenses bâtiments ; les plus énergiques ont quitté « la maison » pour créer des établissements privés de sécurité ou des bureaux de détectives.

Le 28 février 1990 – après l'autodissolution du Parti communiste (2 millions de membres) – l'un des opposants les plus connus, Krzysztof KOZŁOWSKI, fut nommé Vice-ministre du MSW. Ce jour là s'est décidé le devenir du SB. Le 6 avril le Parlement a adopté une loi selon laquelle le SB était dissous et créant l'Office de protection de l'Etat. KOZŁOWSKI, qui en prit la direction, révoqua tous les fonctionnaires « opérationnels » de l'ex-SB. Le 21 juin, le Général KISZCZAK et l'autre communiste, membre du gouvernement, le Ministre de la Défense, donnèrent leur démission.

Ce fut le terme final de la structure édifiée depuis 1944 à si grands frais et avec de telles dépenses d'énergie. Elle ne pouvait survivre au système dont elle avait été l'appui si solide. Elle l'avait toujours été – à la naissance du système et lorsqu'il s'est implanté « pour toujours ». Ni le stalinisme, ni le « socialisme réel » de GOMULKA et de GIEREK n'auraient pu exister sans police politique. Mais celle-ci n'était cependant pas capable d'éviter la défaite.

Sources

L'article a été rédigé, en grande partie, à partir des propres recherches de l'auteur sur les archives de l'ancien ministère de la Sécurité Publique et du ministère des Affaires Intérieures (conservées par le Bureau d'Enregistrement et des Archives de l'Office de la protection d'Etat), ainsi que sur celles du Comité central du parti communiste polonais (conservées aux Archives des Actes Nouveaux).

Les autres sources sont

Henryk DOMINICZAK : *Organy bezpieczeństwa w służbie systemu komunistycznego (epoka Gomulki, X 1956 – XII 1970)* (La police politique au service du système communiste. L'époque de GOMULKA X 1956 – XII 1970), texte inédit.

Des interviews avec « les anciens » :

General KISZCZAK mówi prawie wszystko (Le Général KISZCZAK dit presque tout), Varsovie 1991.

Franciszek SZLACHIC : *Gorzki smak władzy* (Le goût amer du pouvoir) et (dans le même volume) Jerzy S. MAC : *Przesłuchanie supergliny* (L'interrogatoire de superflics), Varsovie 1990.

Piotr PIETLAKOWSKI : *Republika MSW* (La République du MSW), Varsovie 1991.

Siedem rozmów z gen. POZOŁĄ (Sept conversations avec le Général POZOŁA), Varsovie 1987.

Henryk PIECUCH : *Spotkania z Feiginem* (Entretiens avec FEIGIN), Varsovie 1990.

Zbigniew BLAZYNSKI : *Mówi Józef ŚWIATŁO* (Józef ŚWIATŁO parle), London 1985.

La démocratisation des services de police dans la nouvelle Communauté des États indépendants

William A. Tupman

Dans la Communauté des Etats indépendants (CEI) comme dans les pays d'Europe centre-orientale, la démocratie des services de police post-communistes requiert la construction d'une nouvelle légitimité policière. Celle-ci est également essentielle pour bâtir de véritables relations de coopération avec l'Ouest.

Une nouvelle inquiétante est diffusée en décembre 1991 par la presse anglaise : Boris ELTSINE vient de nommer un super-ministre pour contrôler le KGB et la milice⁽¹⁾ : il s'agit d'un retour à la situation stalinienne où tous les services de police (surveillance politique, contrôle de la criminalité, immigration, prisons, police administrative, ou contrôle de la population et contrôle d'Etat) étaient sous l'autorité d'un seul et même ministre, et donc sous le contrôle d'une seule entité politique.

Après l'exécution de BÉRIA⁽²⁾ en 1953, ces fonctions furent réparties entre trois corps d'Etat distincts : concentrer tant de pouvoir sous l'autorité d'une seule personne, invoquait-on, ne serait plus jamais envisageable. La monopolisation de toutes les tâches de la police par une seule organisation était perçue comme la contribution majeure à la nature totalitaire de l'Etat stalinien. Même si on peut arguer que les changements économiques nécessaires à l'évolution de l'Union soviétique vers une économie de marché causeront des conflits violents et qu'il est donc nécessaire d'avoir un corps policier puissant, il s'agit néanmoins d'une régression vers la dictature et non d'une évolution vers la démocratisation de la police de la C.E.I.

C'est évidemment une question centrale pour les réformateurs post-communistes d'Europe de l'Est qui essaient de réaliser simultanément deux objectifs : la démocratisation de leurs institutions politiques et la mise en place des réformes d'économie de marché. On peut discuter de l'incompatibilité de ces deux aspects : le gouvernement chinois a, lui, réussi à introduire des réformes de marché — une promenade parmi les magasins de Pékin ou Guangzhou le prouve — sans libéraliser le système politique et a ainsi pu conserver un contrôle étroit sur les manifestations

de mécontentement social. Il a survécu à l'expérience amère des manifestations et des morts de la place Tienanmen, quoique cet « incident » ait mis en évidence un problème commun à la plupart des sociétés communistes – et que nous développerons plus loin : l'échec dans la création d'un service de police capable de « réponse flexible » face aux désordres publics. Le contraste avec les Républiques issues de l'ex-URSS est frappant. Les magasins y sont aussi vides qu'avant GORBATCHEV et le processus de démocratisation entrepris par GORBATCHEV a finalement conduit au démantèlement de l'Union soviétique et à son propre retrait du pouvoir. Les confrontations violentes sont devenues courantes en Géorgie, Arménie, Azerbaïjan, et on peut prédire qu'elles se multiplieront.

Pire encore, le crime organisé semble avoir pris le contrôle du réseau de distribution de la nouvelle Communauté des Etats Indépendants. Les rapines sévissent à travers toute l'Europe de l'Est. Le trafic de drogue est devenu une banalité et les nouveaux systèmes bancaires de pays tels que la Tchécoslovaquie fournissent des occasions innombrables pour les fraudeurs et les « blanchisseurs » d'argent.

Le dilemme pour les nouveaux Etats est de savoir comment créer un service de police apte à contrôler, à la fois, le marché et les populations revendiquant leurs droits démocratiques. Comment un nouveau service de police peut-il être créé – ou un ancien service de police être restructuré et ré-entraîné –, pour retrouver sa légitimité vis-à-vis de la population, légitimité indispensable pour que la population accepte de collaborer avec elle au respect de la loi ? D'une certaine façon, les enjeux au sein de la police et au sein du système politique sont inséparables : si l'un est illégitime, alors l'autre le sera aussi, presque certainement. Cette étude se propose d'examiner les questions concernant la création de la légitimité policière, les nouvelles structures et les spécialisations nécessaires à une police dans un contexte d'économie de marché par opposition à une économie planifiée ; elle devra également s'interroger sur la professionnalisation des services policiers de lutte contre la criminalité internationale organisée, et sur la dépolitisation de la police et la création d'un système de responsabilité approprié.

Création d'une légitimité policière dans les sociétés post-communistes

Robert REINER, dans son livre *The Politics of the Police (La politique de la police)*, suggère cinq thèmes caractérisant le modèle britannique traditionnel de légitimité policière⁽³⁾. On peut prétendre que, pendant les vingt dernières années, la légitimité de la police, au Royaume-Uni, a disparu en raison de l'échec de la modernisation des doctrines. Cependant, on peut aussi dire, que durant ces cinq dernières années, l'ACPO (The Association of Chief Police Officers – Association des Chefs de la Police) a

entrepris un effort important pour actualiser la doctrine et l'adapter à la situation socio-économique contemporaine. REINER établit la liste des thèmes suivants :

- l'organisation bureaucratique, qui inclut l'idée de professionnalisme ;
- la règle de la loi, la police doit répondre de ses actes devant la loi et la justice ;
- la stratégie de la force minimum ;
- l'esprit non partisan, la loi doit être appliquée sans crainte ou favoritisme ;
- la police préventive, qui sous-tend la création de patrouilles policières régulières et rend la prévention plus importante que la détection ;
- l'efficacité qui inclut l'idée que la police est un moyen d'obtenir une justice plus efficace que d'utiliser des moyens de réparation personnels ;
- l'incorporation de la classe ouvrière.

Ce modèle britannique doit être comparé au modèle de légitimité des sociétés stalinien(ne)s. La police, selon LÉNINE, devait être une « milice » de travailleurs alliant « les fonctions d'une armée du peuple aux fonctions des organes essentiels et fondamentaux du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat »⁽⁴⁾. La police soviétique porte encore le nom de « Milice » et elle eut certainement, pour LÉNINE, un rôle central pour l'incorporation de la classe ouvrière dans l'administration d'Etat. Pourtant, elle fut aussi un instrument de la dictature du prolétariat et, donc, un instrument de production du changement social par la coercition. Dans les premières années, la milice joua un rôle important dans le processus d'extorsion de nourriture provenant des fermes pour approvisionner les villes. Sous STALINE, elle fut intégrée aux institutions qui répandirent la terreur d'Etat comme moyen de forcer le changement socio-culturel. Avant 1953, son rôle dans le contrôle de la criminalité fut discutable et une rapide lecture de l'histoire de la milice soviétique, publiée en 1987, montre que le crime est identifié au « banditisme » et a presque toujours un aspect contre-révolutionnaire⁽⁵⁾. Un bref passage fait état de l'apparition du crime organisé dans les camps de prisonniers des années 1920, mais malheureusement, ce point n'est pas développé dans la suite de l'ouvrage.

Avant 1953, la milice était d'abord responsable devant l'élite politique et légitime seulement à ses yeux. La règle de droit ne comptait pas. Du point de vue des citoyens, le problème central d'un Etat totalitaire était donc de pouvoir définir clairement une « conduite régulière ». La vie ne s'organisait pas selon une série de règles prévisibles, connues, mais était plutôt caractérisée par l'arbitraire et la peur. C'est un des problèmes majeurs que la police « nouvelle » aura à surmonter. Bien que KROUCHTCHEV ait séparé la milice du KGB et qu'ANDROPOV, lors de son mandat de Président du KGB sous BREJNEV, ait rendu les règles de la vie politique beaucoup plus claires (le KGB intervenait seulement si ces règles étaient enfreintes), la milice devra surmonter cet héritage de la période stalinienne. A l'époque, sa réussite consistait à satisfaire l'élite politique ; la

satisfaction des demandes émanant des citoyens n'était pas sa priorité. Si le système, dans chacun de ses aspects, a pu avoir une légitimité, ce fut à travers sa prétention à monopoliser une méthode de compréhension des conditions socio-économiques et de création des politiques adaptées pour l'avenir. Le système fut donc jugé, selon, à travers « l'argent que l'on avait en poche » et la disponibilité des produits dans les magasins des usines, voire dans les supermarchés. Tant que la population s'est sentie matériellement prospère, le régime ne fut pas menacé. La légitimité de la milice était, de fait, inséparable de la légitimité des autres composantes du régime. En conséquence, la milice n'a pratiquement rien sur quoi fonder une tradition de légitimité adaptable à un système démocratique.

Si l'on examine point par point les éléments développés par REINER, le problème devient encore plus délicat. En termes d'organisation bureaucratique, la milice a toujours eu la même structure. Elle fut seulement l'une des nombreuses organisations — concurrentes — ayant un rôle de surveillance, contrôlant non seulement la population, mais plus généralement tout individu. Il faut noter, bien que REINER ne le mentionne pas, que l'essence de la légitimité de la police britannique vient d'une perspective « verticale » : le moindre policier britannique a un niveau de connaissances élevé concernant l'application de la loi. Cela n'est pas caractéristique de la pratique soviétique et des pays de l'Europe de l'Est. Une organisation bureaucratique est, par définition, « prévisible » en termes de modes d'action. Le passé de la milice et des autres forces de police soviétiques — comme celui des forces de police d'Europe de l'Est —, prouve que c'est l'arbitraire, et non la prévisibilité, qui a prévalu.

S'agissant de l'autorité de la loi (*the Rule of Law*) — le deuxième point de REINER —, la loi ne peut être séparée de la justice. La pratique passée de la justice soviétique n'était pas faite pour inspirer confiance aux citoyens, le verdict étant presque toujours celui de la culpabilité. Même si, sous GORBATCHEV, un membre du KGB fut jugé pour avoir attenté à la liberté d'un journaliste, ceci reste un cas unique d'une justice soumettant la police au respect des règles légales. Evidemment, les citoyens ordinaires ne perçoivent pas clairement les limites des pouvoirs de la milice en ce qui concerne les arrestations et les détentions. Entre 1984 et 1988, trois de mes étudiants ainsi que mon assistant furent arbitrairement détenus, et j'eus moi-même à argumenter pour me tirer d'une situation épingleuse où deux policiers avaient les mains sur mes épaules — ce qui, au Royaume-Uni, aurait été considéré comme une arrestation. S'il existe une contrainte juridique à l'action de la police, c'est l'affaire du procureur. VYSCHINSKY est l'exemple le plus célèbre de procureur. Son action pendant les procès de la purge, et la Jdanovschina ensuite, rassure peu quant à la responsabilité de la milice devant la loi. Des procureurs indépendants et un système judiciaire clair et autonome paraissent donc indispensables pour l'avenir de la police dans l'Europe de l'Est post-communiste.

Je voudrais insister à nouveau ici sur ma propre expérience : elle montre que les procureurs peuvent être en mesure de contrôler les enquêtes. En

1987, à Minsk, j'ai pu assister à la reconstitution d'un crime par le procureur et sa commission d'enquête. J'ai été frappé par la procédure et la façon dont la police était contrôlée. J'ai également noté l'existence d'un formulaire pour les plaintes contre la police : ainsi le second secrétaire du Parti de l'Université de Minsk tenta de faire pression sur les enquêteurs mais s'éclipsa quand on lui proposa de déposer plainte en remplissant un formulaire officiel.

La doctrine de la force minimum – troisième catégorie de REINER – a été réinterprétée par la société occidentale après les années 1960. Le concept de « force appropriée minimum » ou de « réponse flexible » est maintenant utilisé plus couramment. Par bien des aspects, les forces de police post-communistes d'Europe de l'Est sont confrontées à une situation identique à celle que connut le Royaume-Uni après Peterloo au début du XIX^e siècle. Il n'y avait rien de commun entre un agent de police désarmé et sans entraînement, et une armée équipée et entraînée pour tuer. La police disciplinée de PEEL, au XIX^e siècle, avec ses bâtons et ses mains liées, devait être réadaptée au XX^e siècle⁽⁶⁾ – âge de la brique et du cocktail Molotov – et formée à l'utilisation du bouclier. Les premières expériences de la police soviétique en ce sens ont échoué comme en a témoigné l'utilisation des nouvelles forces dans les Républiques Baltes. Ces forces étaient plus proches des « Black and Tans »⁽⁷⁾ des années 1920 que d'une force de police professionnelle non partisane. Le conflit et les manifestations sont une partie essentielle de la démocratie contemporaine et toutes les forces de police doivent apprendre à distinguer les objectifs des manifestants et les moyens utilisés. Les forces de police d'Europe de l'Est auront probablement beaucoup de difficultés en ce domaine. La gestion des masses devient de plus en plus une science et il est difficile pour la police de rétablir les choses si les politiciens ne répondent pas aux revendications populaires.

L'abolition du Parti communiste en Union Soviétique devrait faciliter la création de forces de police non partisanes dans la nouvelle CEI. Au moment où les politiciens s'adaptent au multipartisme et où le travail policier bénéficie d'un cadre d'action légal et modernisé lui permettant d'intervenir avec plus de pouvoir concernant les arrestations, les détentions, le contrôle des trajets des manifestations, etc., les nouvelles forces de police devraient pouvoir devenir les garants professionnels du respect de la loi et de l'ordre public. Cela dépendra néanmoins de la façon dont les responsables politiques auront évolué et de la réalité de l'abandon des anciennes méthodes. ELTSINE, KRAVTCHEV, NAZARBAIEV et beaucoup d'autres, ont grandi dans le vieux système et, particulièrement en Asie centrale, il se peut que leurs attitudes soient simplement le reflet d'anciens mécanismes : le vieux Parti communiste cherchant à se maintenir au pouvoir en changeant son image publique. Les mêmes craintes ont été exprimées au sujet de la Bulgarie et de la Roumanie. Beaucoup de politiciens locaux n'ont pas changé depuis l'effondrement du communisme. Dans les provinces, il faudra du temps avant que les mentalités se

libèrent de l'esprit partisan, même si dans les grandes villes les mutations sont plus rapides, en particulier celles qui sont largement ouvertes aux médias occidentaux.

L'expérience de Minsk, évoquée plus haut, m'a montré que même un secrétaire du Parti ne pouvait pas réussir en toutes circonstances. Ma question, en tant que chercheur en sciences sociales, est de savoir ce qui est arrivé à Minsk juste après mon départ et celui de mon équipe.

Les quatre dernières catégories de REINER sont des domaines dans lesquels la police du Royaume-Uni a dû beaucoup évoluer ces dernières années. Ce sont des domaines probablement difficiles à appliquer aux services de police post-communistes. Le « rôle de service », par exemple, a été réaffirmé par la police britannique sous la rubrique « qualité de service ». L'Association des Chefs de Police est devenue « consciente du client » et essaie de concilier les demandes des différents « usagers » : politiciens, citoyens, victimes, détenus en attente de jugement, etc. Le développement des instruments de connaissance tels que les sondages réguliers par questionnaires, les interviews de leaders de communautés, – utilisés dans un certain nombre de pays occidentaux –, semblerait absolument vital pour que les nouvelles forces de police soient capables d'apprécier combien leur relation avec la population change – pour le meilleur ou pour le pire –.

Une des raisons pour lesquelles le « rôle de service » a dû être réaffirmé au Royaume-Uni, est en rapport avec le sixième point de Reiner sur la police préventive. La police britannique à partir des années 1960, est tombée, jusqu'à un certain point, dans le piège de la doctrine de la police réactive. Cet aspect est également lié au septième point de REINER concernant l'efficacité de la police. Une des choses les plus faciles à mesurer, en matière d'efficacité de la police, était généralement le temps nécessaire à un policier pour répondre à un appel à l'aide. Avec la diffusion des radios, des voitures et des salles de contrôle, beaucoup de forces de police abandonnèrent leurs fonctions préventives et le travail de rondes à pied pour une police réactive, délaissant ainsi leur relation régulière, non conflictuelle, avec la population. Cet aspect est au cœur du problème des forces de police non communistes et de l'élaboration de leur légitimité. Dans cette perspective, les gens doivent s'habituer à rencontrer les policiers dans des situations où ils n'ont plus à craindre d'être arrêtés. Ils doivent apprendre à voir la milice, la police ou tout autre organe de sécurité, comme une source d'aide. Cette aide peut prendre des formes diverses. Il ne s'agit pas seulement d'informer le public sur l'heure ou une destination géographique mais aussi d'arbitrer un conflit entre deux citoyens et de gérer d'une manière efficace le système des dépositions pour un délit.

La nouvelle police a œuvré en ce sens – à travers l'attitude prêtée au KGB –, pendant la tentative de coup d'Etat d'août 1991. Son refus de collaborer lors de ces événements, devrait avoir mis en marche le

processus de reconstruction de la confiance populaire, mais le public, dans son ensemble, a sans doute besoin de plus pour élaborer de nouvelles relations avec la police. A diverses occasions, j'ai été moi-même en situation de demander mon chemin à des agents de police moscovites. Leur première réaction a toujours été celle d'un silence étonné et incrédule (ceci, peut-être, en raison de mon horrible accent russe !) et, c'est seulement après un long moment, que venait une réponse « à contre cœur ». Il faut pourtant signaler que l'attitude des agents de police aux abords des hôtels de touristes est assez différente – plutôt coopérante et amicale. La police a d'ailleurs tiré d'affaire un de mes étudiants qui risquait de manquer son avion pour retourner à Londres. Un policier lui a trouvé un taxi et a même payé la course de sa propre poche pour s'assurer qu'il arriverait à l'aéroport à temps. Il était également là pour nous rassurer, avec un grand sourire, quand notre bus est revenu à l'hôtel, en toute hâte, pour essayer de retrouver l'étudiant. Cette expérience vécue en Union Soviétique est très proche de celle fréquemment rencontrée en Grande Bretagne avec le *bobby* anglais classique. La virtualité d'une telle police existe donc bien.

La dernière catégorie de REINER – l'incorporation de la classe ouvrière – est désormais modernisée pour inclure la notion élargie de « chances égales » (*Equal Opportunities*) : les forces de police occidentales cherchent actuellement non seulement à incorporer la classe ouvrière, mais aussi les femmes, les minorités ethniques et les minorités à affinités sexuelles particulières. La question ethnique sera importante dans beaucoup des nouveaux Etats issus de la chute de l'Union Soviétique. Savoir si ces Etats seront prêts à considérer la question des droits des homosexuels en plus de toutes les autres est une autre affaire.

Les nouveaux services de police devront construire leur légitimité non seulement vis-à-vis de la population, mais aussi au plan international. Les services de police d'Europe de l'Est devront prendre l'habitude d'agir sous le regard des médias. Les activités de la police auront une influence considérable sur la façon dont les responsables politiques et l'opinion publique considéreront ces Etats comme réellement démocratiques. Cela aura notamment pour conséquence une incidence sur le degré de coopération à envisager. La question clé pour l'avenir étant celle du développement économique, et ce développement étant impossible sans investissements de compétences techniques et de capitaux de l'Ouest, la question de la légitimité de la police est étroitement liée à la prospérité future de tous ces Etats.

La réorganisation des structures et leur spécialisation comme conséquences de l'instauration d'une économie de marché

Cette deuxième partie examinera les problèmes posés aux nouveaux services de police en relation avec le développement d'une économie de marché. On adoptera une analyse en termes de fonctions policières à partir des travaux de ROWAN et MAYNE, les premiers commissaires de la Police métropolitaine, et en ajoutant quelques éléments plus récents dans la liste des fonctions⁽⁸⁾.

Commençons par la fonction de maintien de l'ordre public. Comme nous l'avons déjà mentionné dans la partie précédente, les nouveaux services de police auront à élaborer une doctrine de la « réponse flexible », et à se doter d'un équipement approprié. Les changements de prix intervenus au début de 1992 conduiront inévitablement à des actions syndicales en faveur d'augmentations salariales. De plus, si les pénuries et les rationnements alimentaires continuent à être un problème chaque hiver, les files d'attente devant les magasins d'alimentation nécessiteront une activité policière accrue. Outre l'augmentation probable des manifestations anti-gouvernementales, il y aura sans doute des heurts entre certains groupes, par exemple, entre la vieille garde du précédent système communiste et les nationalistes extrémistes dont certains tendent vers le fascisme. Dans de nombreuses républiques, des affrontements inter-ethniques continuels, du type de ceux observés dans le Nagorny-Karabakh, se produiront très probablement. L'armée soviétique, de toute évidence, n'a pas su acquérir un rôle de maintien de l'ordre public lors de son intervention dans les émeutes de Tbilissi où, semble-t-il, des armes chimiques ont été utilisées. De même, les tentatives de mise en place d'une Troisième Force dans les Républiques Baltes ont échoué. La milice, ou quel que soit le nom qu'elle portera, devra adopter une méthode utilisant des technologies non létales. Cela signifie l'acquisition d'équipements et la création d'installations pour l'entraînement et l'élaboration de doctrines, l'aspect le plus important concernant les méthodes pour contenir et contrôler des foules hostiles. Les règles pour la constitution des piquets de grève et le droit de grève devront être étudiés : la police devra pouvoir faire la distinction entre des piquets de grève pacifiques et une manifestation violente.

Le second aspect important est celui de la détection des délits. Les taux de criminalité vont inévitablement s'accroître dans les nouveaux Etats avec l'augmentation de biens susceptibles d'appropriation privée. De la même façon, le développement des firmes privées et des coopératives multipliera les occasions de délits pour les cambrioleurs, voleurs et autres délinquants et fraudeurs. Les rackets des équipes de protection sévissent déjà parmi les coopératives en Russie, et le « blanchiment de l'argent » est, paraît-il, déjà organisé dans ce même secteur coopératif. La nouvelle police devra d'abord apprendre à hiérarchiser les cas prioritaires car elle sera, au

début, submergée par l'augmentation de sa charge de travail. Le danger serait qu'elle revienne à de vieilles habitudes et établisse ses priorités dans le secteur d'Etat en reléguant le secteur privé en seconde position et les personnes privées en troisième position, notamment si le personnel de la police reste convaincu que l'accumulation du capital demeure une attitude « bourgeoise » et « contre-révolutionnaire ». Le recours, largement étendu aux technologies de l'information reste improbable dans les premières années et l'usage de la technique, obsolète, des fichiers et du *collator* sera probablement essentiel s'il n'existe pas déjà sous une forme ou sous une autre. Actuellement, la responsabilité des enquêtes n'est pas répartie clairement. La milice et le Procureur ont chacun leurs équipes d'enquêteurs. Une certaine rationalisation sera nécessaire : la création rapide d'un département d'enquête spécifique, responsable devant le procureur, s'avèrera probablement essentiel.

Le renforcement des gangs du crime organisé, à travers des contacts internationaux de plus en plus étendus conduisant au trafic de drogues et à d'autres formes de criminalité déjà connues à l'Ouest, conduiront inévitablement à la corruption de la police. Cette corruption était, c'est évident, déjà largement répandue à la fin de l'ère BREJNEV, même si elle était surtout le fait de l'élite politique elle-même. Le KGB a tenté de jouer un rôle, en tant que groupe organisé, pour lutter contre le crime organisé, mais l'expérience passée est peu concluante compte tenu de l'implication de certains responsables notamment dans les provinces. A l'exemple du modèle occidental, des brigades nationales devront être mises sur pied pour lutter contre le crime organisé, le crime économique et le trafic de drogues, et nouer des contacts avec leurs collègues étrangers. De nouvelles aptitudes leur seront nécessaires, spécialement en ce qui concerne la compréhension des pratiques de ce type de marché et de ses règles. Les Tchèques sont déjà en train de mettre en place leur propre brigade anti-fraude. Quand j'ai interviewé le chef pressenti de cette brigade, lui et ses collaborateurs attendaient, de toute évidence, le soutien actif de l'Ouest : la police d'Europe de l'Est étant déjà largement « dépassée » par le crime organisé qui profite des nouvelles opportunités de l'économie de marché.

En ce qui concerne la prévention du crime, le démantèlement des vieilles structures de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est engendre d'énormes conséquences négatives. Quoiqu'il soit politiquement difficile de vivre dans une société « surveillée », cette société, du moins, était sûre et avait développé à un haut degré la « surveillance de voisinage ». Il faudra du temps pour remplacer les vieilles structures par celles, nouvelles, d'une communauté démocratique, et l'abolition du « système concierge » sera peut-être regretté. La plupart des aménagements apportés en Union soviétique dans les années 70 et 80 le furent dans l'optique de la « construction du système » : une grande partie des espaces qui étaient défendables deviendront – sans « concierge » – des espaces n'appartenant à personne. Ceux qui connaissent les ouvrages d'Oscar NEWMAN ne seront pas étonnés de voir le vandalisme, les graffiti et la

petite criminalité augmenter très rapidement⁽⁹⁾. A moins qu'une forme de « système concierge » ne soit réintroduite, la nouvelle Communauté des Etats indépendants se trouvera contrainte de se doter de réseaux de télévision très performants et de technologies rigoureuses appropriées. Des équipes de surveillance risquent de commencer à apparaître dans certains quartiers à moins que des mesures ne soient prises rapidement.

S'agissant de services traditionnels, la milice soviétique a les moyens de fournir une assistance générale à la population et d'être le service d'urgence de premier secours. Actuellement, le service incendie fait partie de la milice et il existe une longue tradition qui favorise l'usage du personnel de la milice comme travailleurs « volontaires », surtout au moment des récoltes. Leur formation dans le secteur social serait d'un grand secours ainsi que la décentralisation de la direction et du contrôle des sections importantes au niveau local. Le problème essentiel de la milice sera de susciter la confiance populaire. Ce pari ne sera possible qu'à travers un contact quotidien avec les citoyens. La milice devra prouver qu'elle est consciente de leurs problèmes. Ceci exige la décentralisation poussée du contrôle financier et opérationnel, au moins au niveau des villes, et parfois peut-être au niveau inférieur.

La circulation est une des fonctions de la police que ROWAN et MAYNE mentionnent dans leurs catégories. A Moscou, elle est presque au point de saturation et, les voitures augmentant inévitablement, les autres villes seront confrontées aux mêmes problèmes. La police soviétique a déjà eu un département spécialisé dans la circulation – le GAI. Le fait que les VIP ne circulent plus dans les rues de Moscou se révèle être un avantage car le GAI a souvent donné l'impression de n'avoir pas autre chose à faire que d'assurer la sortie rapide, hors de Moscou, des leaders du Parti, dans leurs grosses limousines noires. La plus grande partie de la technologie est presque certainement en place et a donc simplement besoin d'être utilisé pour servir le public dans son ensemble et non le seul pouvoir politique.

La coopération internationale et la lutte contre le crime international organisé

Le premier problème pour les nouveaux Etats issus du démantèlement de l'Union soviétique réside dans le fait que la plupart des expertises en matière de coopération internationale ont été concentrées à Moscou. La police de Moscou a envoyé du personnel à Londres en 1990, mais, comme cela a été le cas pour beaucoup de délégations soviétiques à l'étranger, seul un membre de la délégation parlait anglais, les autres membres étant vraiment des « touristes ». A l'époque, ces contacts signifiaient, sans doute, pour les principales personnalités politiques quelques jours de « joyeuse vie ». Le principal obstacle à la coopération internationale

demeure donc la langue. Bien que beaucoup de citoyens soviétiques parlent l'anglais, elle reste avant tout une langue « lue ». Un très grand nombre des contacts bilatéraux restent à établir, à tous niveaux.

La participation soviétique à Interpol est relativement récente et l'expérience soviétique du crime organisé moderne l'est également. Sans une assistance occidentale rapide, la Communauté des Etats indépendants deviendra vite le canal principal du trafic de drogues et un des lieux privilégiés du blanchiment d'importantes sommes d'argent. Des missions de liaison internationales et permanentes doivent être établies, non seulement à Moscou mais également dans les capitales des autres Républiques. Les Républiques d'Asie centrale sont des producteurs potentiels d'opium et de marijuana, les Républiques baltes et l'Ukraine des lieux privilégiés pour les réseaux de distribution et les laboratoires d'amphétamines, LSD, etc. Il y a un grave danger, pour l'Europe occidentale : tomber dans le piège qui consiste à croire que tout est dirigé depuis Moscou alors que les entrepreneurs criminels, qui ont déjà commencé à pénétrer l'Europe de l'Est, transfèrent une partie de leurs opérations plus profondément dans les vieux Etats de l'URSS. Les amphétamines sont apparemment déjà produites en Pologne et des vidéos pornographiques réalisées en Hongrie. Il n'est pas dans l'intérêt de l'Europe occidentale d'observer à distance les nouvelles forces de police en raison du passé de leur prédécesseurs en matière de persécution politique. Si des liens ne sont pas créés rapidement et les compétences techniques transférées, beaucoup d'entreprises du crime organisé se déplaceront temporairement vers l'Europe de l'Est et peut-être même au-delà de l'Oural.

Dépolitisation et responsabilité

Un autre problème fondamental est au cœur de la réorganisation de la police dans les Etats post-communistes. Non seulement il est nécessaire de devenir plus professionnel, de se débarrasser du contrôle du parti unique et de l'intervention politique constante mais, en outre, il faut que les nouveaux services de police soient rendus plus responsables devant la population. Une des voies traditionnelles par lesquelles un tel système de responsabilités s'est établi dans les pays occidentaux est celle des institutions ayant une sorte de participation « politique ». Les nouveaux services de police doivent donc éviter le contrôle et l'intervention d'un seul parti et le remplacer par un système où ils répondent de leurs actes devant plusieurs partis. Il sera probablement inévitable pour eux d'adopter une sorte de système tri-partite inspiré des modèles du continent européen plutôt que du modèle britannique. Un système de forces de police concurrentes devra être créé de la même façon qu'il est apparu en Europe occidentale après l'expérience totalitaire de la Seconde Guerre Mondiale, un système où les enquêtes criminelles sont sous le contrôle d'une

personnalité judiciaire (procureur ou juge) et où le personnel affecté au maintien de l'ordre public et aux patrouilles est sous le contrôle d'une personnalité politique, habituellement un maire – mais parfois un fonctionnaire – travaillant au niveau local.

Ce système, cependant, restera probablement peu satisfaisant pour deux raisons majeures. Les Etats nés de l'Union Soviétique en particulier, mais aussi quelques Etats d'Europe de l'Est, sont des sociétés pluri-nationales. Il y a là un danger : le contrôle par un maire peut conduire au contrôle par une nationalité et à l'utilisation sectaire de la force de police. De la même façon, il pourrait être difficile d'identifier, à certains moments, quels sont les partis politiques qui bénéficient réellement d'un soutien populaire étendu. On assistera probablement, dans les dix prochaines années, à des mutations considérables dans les changements d'intitulés et les positions idéologiques des partis politiques de ces pays.

Une autre conséquence de la société pluri-nationale (et de heurts sectaires prévisibles) est qu'une force de police d'urgence contrôlée par le gouvernement sera nécessaire et devra pouvoir intervenir pour séparer les factions ethniques en conflit. Cette force devra être constituée de telle façon qu'elle ne puisse être dénoncée comme force « néo-colonialiste ».

Etant donné tous ces obstacles, la création de groupes communautaires consultatifs semble inévitable. Pour accroître sa légitimité, la police aura besoin de liens étroits avec les communautés et se trouvera sans doute dans la nécessité, dans la période initiale, de « contourner » les personnalités politiques jusqu'à ce que le système soit plus fermement établi. Quand un système peut bénéficier d'un consensus, il est facile de susciter des engagements politiques dans le processus de responsabilité ; à l'inverse, un système dans lequel un consensus n'a pas encore pris forme nécessite des structures différentes.

Conclusion

La démocratisation des services de la police post-communiste sera un processus lent et difficile. Malheureusement, toute une série de problèmes doivent être affrontés simultanément. Les services de police et les responsables politiques d'Europe occidentale ont pu affronter les problèmes les uns après les autres. Il est presque certain que la police, au début, sera très affaiblie en termes de pouvoir et de capacité de déploiement. Dans les cinq prochaines années, il sera nécessaire de la renforcer. Sans un système clair basé sur l'autorité de la loi et sur un groupe d'hommes politiques qui acceptent le « compromis » comme règle de base de la démocratie, la police risque de devenir le bouc-émissaire des erreurs des politiciens.

LA DÉMOCRATISATION DES SERVICES DE POLICE
DANS LA NOUVELLE COMMUNAUTÉ DES ÉTATS INDÉPENDANTS

Notes

- (1) *The Observer*, Londres, 21 décembre 1991, p. 8.
- (2) BÉRIA, Chef du NKVD depuis 1938, est exécuté en 1953 après la mort de STALINE (NDLR).
- (3) REINER (R.), *The politics of the police*, Harvester, London, 1985, chapitre 1. V. également REINER (R.), La tradition policière : modèle ou mythe ? *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, N° 7, novembre 1991-janvier 1992, p. 29-39.
- (4) LENINE (V.I.), *Collected Works*, vol. 31, p. 42.
- (5) VLASOV (A.V.), *Sovetskaya Militsiya : istoriya i sovremennost' (1917-1987)*, Yuridicheskaya literatura (Moscou), 1987, p. 76., pp. 126 et 222.
- (6) Ville anglaise, lieu de manifestation ouvrière en 1819 réprimée par l'armée qui fit onze morts et des centaines de blessés après une charge au sabre (NDLR).
- (7) Durant la lutte pour l'indépendance et la partition de l'Irlande, entre 1919 et 1921, le Royal Irish Constabulary fut débordée. Le gouvernement britannique engagea des volontaires en renfort, les « Blacks and Tans », soldats démobilisés de la guerre de 14-18, ayant des tenues disparates, d'où leur nom « Black and Tans ». Cette expérience de forces de maintien de l'ordre non professionnelles et partisanes (ces soldats anglais étaient violemment anti-irlandais) fut un échec qui nécessita l'engagement de l'armée régulière (NDLR).
- (8) ROWAN et MAYNE, *General Instructions*, Part I. Discussed and quoted in REITH (C), *A New Study of Police History*, Cunningham and Sons, Edinburgh, 1956, p. 135-136.
- (9) NEWMAN (O.), *Defensible Space*, Architectural Press, Londres, 1972 passim.

Bibliographie

- REINER (R.), « *The Politics of the Police* », Harvester (London), 1985.
- SHELLEY (L.I.), « The Soviet Militsiya : Agents of Political and Social Control », *Policing and Society*, Vol. 1, N° 1, 1990, pp. 39-56.
- TUPMAN (W.A.), « Glasnost and Soviet political under GORBACHEV » in Pugh M. and Williams P., eds., *Super-Power Politics*, Manchester University Press, Manchester, 1990 pp. 102-121.
- TUPMAN (W.A.), « Policing Minorities » in *Proceedings of the XIIth Higher Police Course*, University of Messina, Cyprus, 1991 (includes a proposal for policing structures in a multicultural society).
- VLASOV (A.V.), « *Sovetskaya Militsiya : Istorija i Sovremennost'* », (1917-87) Yuridicheskaya literatura, (Moscow), 1987.

**Transition,
désorganisation
et insécurités**

Transition et désorganisation policière : le cas tchécoslovaque

Jiri Kunc

Si la réorganisation de la police est un enjeu de la démocratisation, elle est surtout, dans l'immédiat, un enjeu des rivalités politiques. Celles-ci, ajoutées à des difficultés matérielles, contribuent à la paralysie des initiatives policières.

Pour dresser un portrait provisoire des transformations que l'institution policière a subi au cours des deux dernières années depuis que la Tchécoslovaquie est entrée dans un processus à orientation démocratique, il faut partir de la constatation que ces transformations se trouvent au cœur même de la transition et qu'il ne s'agit pas d'un « objet refroidi » pour parler comme François FURET à propos de la Révolution française. Les archives policières restant inaccessibles et les sondages sérieux extrêmement rares, sinon inexistant, l'analyste doit souvent se contenter d'une grande quantité de témoignages divers qui sont d'autant plus difficiles à interpréter, qu'ils relèvent d'une expérience personnelle brûlante, d'une passion ou d'un compte à régler. Mais si le sujet demeure « intime », il n'en reste pas moins au centre d'un débat public acharné : croissance vertigineuse des taux de criminalité et impuissance de la police actuelle ; pratiques criminelles de la police de « l'ancien régime » et surtout de la police politique ; que faire de tous ceux qui ont collaboré dans le passé : sont-ils « inutilisables » et dangereux pour la démocratie ?

Constatier l'incidence directe de ce débat public sur l'état actuel des choses à l'intérieur de l'institution policière ainsi que sur son efficacité, c'est dire une banalité. Néanmoins, il peut y avoir quelque chose de beaucoup plus important : dans quelle mesure, les transformations des institutions sont-elles nécessaires, adéquates, souhaitables, exagérées, nocives par rapport à la finalité proclamée de la transition, c'est-à-dire la démocratie ? Avant de fournir quelques éléments qui devraient justifier le choix de la perspective théorique, je voudrais anticiper un peu sur le résultat. Si la désorganisation policière est un fait largement reconnu, ma lecture du phénomène attribue la clé d'interprétation à l'action délibérée d'une élite ou contre-élite politique appelée à démanteler un Etat non-démocratique vu, lu et vécu selon une conception mythique, celle de l'Etat totalitaire. Plus encore, cette désorganisation répond à un objectif double : valoriser au maximum le capital symbolique (dont la force émane du déracinement

de tous les vestiges du totalitarisme) en favorisant parallèlement le remplacement massif des clientèles à travers la promotion de biens plus strictement économiques. Néanmoins, malgré ces nouvelles perspectives, on ne peut ignorer que la désorganisation de la force publique révèle beaucoup d'indices de continuité avec l'ancien régime.

Evidemment, rendre compte, dans un régime communiste, du type de rapport prédominant entre la sphère de la soi-disante politique et celle de tous les systèmes de l'administration, y compris la sécurité et la police, nous éloigne beaucoup plus que dans les Etats démocratiques du postulat wébérien d'une administration apolitique et instrumentale, dont l'honneur consiste dans l'habileté à exécuter consciencieusement un ordre, sous la responsabilité de l'autorité supérieure même si — au mépris de son propre avis — elle s'obstine à suivre une fausse voie⁽¹⁾. Si la réalité tchécoslovaque était assez éloignée de cet état idéal de choses, elle n'était pas non plus son contraire absolu. Officiellement politisé, le monde des fonctionnaires, même celui de la police politique, n'en était pas moins un monde de professionnels. La différence fondamentale entre le sous-système de la sécurité et le système politique général ne se trouvait donc pas dans la structure hiérarchique et autoritaire — qui était commune — mais au niveau de la formalisation et de la spécialisation. De là vient non seulement un contenu spécifique, mais aussi une temporalité différente dans tous les changements systémiques. En un mot et en simplifiant plus encore, on ne construit ni ne démantèle une organisation de la police ou de la sécurité aussi rapidement et facilement que cela peut être le cas dans des systèmes moins formalisés.

En se référant à la formalisation on ne veut certainement pas affirmer que le sous-système policier était le seul à fonctionner correctement dans la Tchécoslovaquie pré-révolutionnaire (avant la « Révolution de velours »), mais qu'il se situait parmi ces rares sous-systèmes qui fonctionnaient presque en concordance avec leurs normes codifiées par écrit. Si cette affirmation est correcte, la différence est capitale, en ce qui concerne la perspective du changement systémique. Dans une étude sur les révolutions et les sources de droit (sur l'exemple portugais), Miguel GALVAO TELES cite ce que le juriste allemand WEIGELIN écrit en 1920 : « Quand il n'y avait pas de droit écrit, mais seulement un droit coutumier, le droit nouveau pouvait seulement naître dans la mesure où l'ancien avait été rompu... Avec l'apparition du droit écrit, il fut possible de produire un droit nouveau sur le fondement de l'ancien, dès lors que les organes de l'Etat chargés de faire des lois étaient autorisés à modifier le règlement juridique existant (...). Est de signification particulière (...) la formation du droit nouveau par l'intermédiaire d'une rupture violente du règlement juridique antérieur, quand les organes dirigeants de l'Etat sont éliminés » d'en bas « et remplacés par d'autres. Dans ce cas, on parle de Révolution »⁽²⁾.

« Qui ne vole (ou n'escroque) pas, dépouille (ou prive) sa famille ». Ce dicton populaire en dit beaucoup plus sur le fonctionnement de la société

tchécoslovaque que le modèle théorique du totalitarisme⁽³⁾. Utiliser les images de la synchronisation (Gleichschaltung) de la société avec une idéologie mobilisatrice ou celle de la peur d'un Etat terroriste et tout-puissant n'a exactement aucun sens dans la Tchécoslovaquie des années 70 et 80.

La meilleure analyse du fonctionnement de la société tchécoslovaque est sans doute celle d'Ivo MOZNY. Le sociologue de l'Université de Brno s'est beaucoup inspiré des modèles de Pierre BOURDIEU, et notamment de ses recherches sur la société kabyle, en Algérie. Dans un essai récent⁽⁴⁾, il montre notamment comment il devint insuffisant de punir un opposant qui contrevenait à la loi et comment il fallut mettre en scène son procès pour le convertir en hérétique, en un *amahboul*. Or cette période pendant laquelle il s'agissait de construire des scandales publics autour des opposants, fut une source de tensions croissantes entre les politiciens et la police dans la mesure où l'on exigeait d'elle une participation active dans la fabrication des accusations et une bienveillance à l'égard des clientèles locales de la nomenklatura. « Tous sont des voyous », me disait un inspecteur de police bien avant la révolution, « la différence est que si je mets en prison un chartiste * parce qu'il a volé quelque chose, on m'invite à affirmer que tous les opposants sont des voleurs. En revanche, si j'ai des preuves contre le directeur de l'entreprise principale de la région, on me suggère que j'ai bien travaillé et que je mérite un congé. Si j'insiste pour poursuivre, personne n'osera m'inviter à occulter les preuves et le directeur terminera en prison sans aucune grâce. Mais après m'avoir félicité, je serai muté ». Et un autre policier disait — et le répète toujours : « Les politiciens ? Le sale boulot, qu'ils le fassent entre eux ! »

Si la description de l'Etat tchécoslovaque pré-révolutionnaire à partir du modèle théorique du totalitarisme n'est pas adéquate, on ne peut nier que l'institution policière était située très près du pouvoir central. C'est la raison pour laquelle, d'une manière comparable au démantèlement des dictatures bureaucratiques-militaires de l'Amérique latine et de l'Europe latine, la priorité officielle consiste à éloigner les structures militaires et policières du pouvoir politique et à privilégier les tâches et les composantes strictement professionnelles ce qui implique aussi de ne pas bouleverser la structure organique des corps armés. Guillermo O'DONNELL et Philippe SCHMITTER ont déduit de tout cela une règle : « l'encerclement de la reine » (*circumscribe too closely the movement of the transitional regime's queen*) est interdit pendant les phases qui ouvrent tout le processus de la transition⁽⁵⁾. Ajoutons : dans les phases qui décident si le processus débouche sur une démocratie ou simplement sur un autoritarisme différent.

La relation entre la continuité et la discontinuité — problème crucial dans tous les changements systémiques, y compris ceux qui relèvent de la

* Membre de la Charte 77, Mouvement de la défense des droits de l'Homme, créé le 1^{er} janvier 1977.

transition à la démocratie – a trouvé, au cours du démantèlement du régime politique communiste en Tchécoslovaquie une expression certainement spécifique, mais non exclusive.

La répression policière d'une manifestation étudiante, le 17 novembre 1989, a ouvert une période assez courte, mais riche d'événements. Des premières protestations tendant à publier les noms et à punir les responsables, on est passé à la revendication d'un dialogue avec le gouvernement, puis à des demandes de révision de la Constitution pour finir, avant la fin de l'année, par l'effondrement du régime. L'opposition qui prit le pouvoir se formait au cours des événements. Le Forum civique, entité entièrement nouvelle qui prétendait exprimer la volonté des dizaines de milliers de manifestants, invoquait une légitimité révolutionnaire mais insistait sur le caractère pacifique et légal des changements à venir. Au cours de tous ces événements, le problème de la police et de l'armée était omniprésent en raison des risques d'un éventuel renversement de la situation par la force. Mais rien de ce qui a été publié jusqu'à présent n'infirme ce que l'ex-ministre de l'Intérieur Richard SACHER a récemment souligné : « il y avait un consensus général – et j'ai reçu les mêmes instructions du Président HAVEL lors de mon arrivée au ministère – pour que les collaborateurs qui n'avaient pas commis de crimes puissent rester »⁽⁶⁾.

Depuis quand peut-on dater la désorganisation policière ? Plusieurs mois après, l'institution maintenait encore sa capacité d'action et de renseignement. Cela n'est certainement pas vrai pour les composantes politiques connues sous le nom de la Sécurité d'Etat (StB) alors même que ces services ont très probablement joué un rôle dans la préparation du processus de transition. Une interprétation héroïque du renversement des régimes non-démocratiques par une décision spontanée des masses sans la complicité, ou au moins la tolérance, d'une bonne partie de l'appareil répressif relève du mythe (qui a, naturellement, un rôle important dans la légitimation du nouveau régime). Néanmoins, si on peut supposer l'existence d'un ou de plusieurs accords entre l'opposition naissante et une partie du régime (et si la police politique ne figurait pas parmi les initiateurs, elle devait être au moins au courant), rien de concret n'a été confirmé. Les dirigeants de l'ex-StB tels que le général LORENC se sont limités à affirmer qu'ils avaient eux-mêmes désiré des réformes en déclinant toute prise de participation active : c'est une affirmation bien compréhensible puisque le même LORENC est actuellement jugé pour avoir ordonné la suppression d'importants dossiers de la police politique et puisque la même activité peut valoir une médaille pour certains et la prison pour d'autres. D'une manière analogue, les deux commissions d'enquête parlementaires sur les circonstances des événements du 17 novembre n'ont rien prouvé de précis (la seconde commission a été surnommée par l'opinion : « commission pour voiler les événements »....). En bref, on ne sait pas grand chose sur l'activité de « la police de l'ombre » et les témoignages du personnel de l'époque sont tout à fait contradictoires, mais tous s'accordent pour reconnaître qu'ils sont

devenus victimes de la mauvaise réputation des forces qui avaient lutté contre l'ennemi intérieur. De fait, en assimilant tout le personnel de la police et de la sécurité à des collaborateurs ou à des indicateurs d'un régime amoral, susceptibles d'être l'objet d'un chantage futur, le nouveau régime s'est non seulement privé d'un personnel hautement qualifié (par exemple, en matière de dactyloscopie ou d'analyse de substances psychotropes, etc.) mais, en outre, il s'est fermé beaucoup de voies d'accès aux informations pour l'avenir. Plusieurs opérations retentissantes (l'occupation de l'aéroport de Mosnov lors de la recherche d'une substance mystérieuse, une opération similaire dans le village slovaque de Surany à la suite du vol, dans une école de police, de 70 mitrailleuses !) laissent plutôt pessimiste...

Aux yeux du public, le prestige professionnel de la police n'avait jamais été très élevé.

L'inauguration de la « Révolution de velours » par une action policière contre les étudiants conduisait à identifier tout homme en uniforme (ou avec une matraque !) à un instrument de la répression totalitaire. Dès le début de 1990, cette projection de l'image d'une police politique perverse sur toute la police se manifestait notamment par des scènes pittoresques lorsque, par exemple, un voleur détenu par une patrouille dans la rue se mettait à crier « A moi ! C'est la StB qui veut m'enlever ! » et que les passants venaient effectivement lui porter secours...

Plus généralement, la désorganisation policière, à partir des premiers mois de 1990, a été indirectement encouragée par la volonté de rompre avec l'image de l'ancien régime, amoral et corrompu dans toutes ses activités y compris dans sa lutte contre la criminalité. Portée par de telles convictions, l'amnistie accompagnant l'investiture du nouveau président de la République, Vaclav HAVEL, a été conçue d'une manière très généreuse bien au-delà des projets initiaux. Sous la pression des prisonniers et de l'ambiance générale, les tribunaux ont été beaucoup plus indulgents que prévu et, en deux mois, près de 25 000 condamnés ont retrouvé leur liberté. Or une bonne partie de ces amnistisés était constituée par des condamnés pour assassinat, viol, etc. : on estime que 80 % des libérés ont renoué avec la délinquance et cette fois avec une brutalité inédite.

Compte tenu du rôle de la police politique dans l'ancien régime — souvent très surestimé⁽⁷⁾ — on comprend l'intérêt crucial attribué par les dissidents à la conquête du ministère de l'Intérieur : un enjeu sur le caractère des transformations sociales et l'élimination du passé totalitaire.

C'est la raison pour laquelle entre novembre 1989 et janvier 1990, des groupes d'ex-dissidents se sont affrontés pour obtenir le contrôle du ministère avec l'accès aux informations et aux dossiers de l'ancien régime. Cette phase s'est achevée par un compromis avec la nomination de Richard SACHER, ex-dissident catholique, mais provenant du parti populaire toléré sous le régime communiste. En même temps, il a été flanqué de vice-ministres occupant des postes-clés et représentant d'autres tendances ex-dissidentes.

On peut caractériser l'activité de Richard SACHER (janvier – juin 1990) comme tendant à dépolitiser, épurer graduellement et professionnaliser les services. Pourtant, dès le début, ces réformes se sont heurtées à d'autres projets répondant à des intérêts et à des tendances politiques concurrentes. « Il y avait des personnes, dit maintenant Richard SACHER, qui prétendaient surtout blanchir leur propre passé et s'approprier du matériel confidentiel. Aujourd'hui, les personnes et les intérêts se sont modifiés mais la situation reste la même ».

Au niveau institutionnel, les conflits ont d'abord opposé le ministre et la majorité des chefs de la police d'un côté, deux vice-ministres et la majorité des commissions civiques de vérification de l'autre. Ces commissions, une sorte d'autorité morale laïque, composées des ex-persécutés ainsi que d'anciens collaborateurs du ministère qui avaient été licenciés après 1968, procédaient à une vérification du personnel en émettant un avis sur l'aptitude des uns et des autres à demeurer en fonction, à être réorientés vers une autre direction de la police, voire à être exclus du service public. Le Ministre a respecté le jugement de ces commissions mais dès le début, il a partagé les résistances des chefs de la police qui voyaient d'un mauvais œil la transformation de ces commissions en organe suprême de décision alors qu'elles n'avaient pas la responsabilité professionnelle du fonctionnement de l'institution policière. Accusé par ses adjoints et par les commissions de saboter l'épuration du ministère, le ministre s'est défendu en déclarant qu'il ne pouvait accepter que le sort du ministère passe de nouveau aux mains d'hommes qui, bien que persécutés pendant vingt ans, avaient été personnellement responsables d'avoir introduit des méthodes illégales et criminelles dans les années 50. Ces arguments n'ont fait qu'accroître les rivalités politiques et de clientèles autour des institutions de la sécurité. Les vice-ministres critiqués pour leur passé ont été remplacés par des ex-dissidents, personnes « pures » qui n'avaient pas été mêlées aux activités de la police, ce qui veut dire aussi sans aucune compétence professionnelle : l'ex-dissident Jan RUML et sa compagne Petruska SUSTROVA⁽⁸⁾.

Dès cette période, la décision du ministre SACHER de ne pas permettre l'utilisation d'informations recueillies d'une manière illégale ou extra-légale par l'ex-StB dans la lutte partisane, a été considérée comme un sabotage de tout le processus de réformes. A la fin de la campagne électorale, le nouveau vice-ministre de l'Intérieur a d'ailleurs considéré comme parfaitement légitime d'attaquer frontalement la candidature de Josef BARTONCIK, président du Parti populaire, en se référant à certains fichiers confidentiels du ministère qui prouvaient une collaboration antérieure de celui-ci avec la police. Cette intervention de l'administration dans la politique a coûté au Parti populaire une perte de 4 à 6 % des votes. Le scandale n'était pas le premier du genre, mais il a confirmé, de nouveau, que l'accès aux matériaux confidentiels pouvait jouer un rôle central dans la lutte politique : qui contrôlera les registres de la police secrète, sera également fortement influent sur la composition de la future représentation politique.

La police a été, avec la justice, la principale victime de cette nouvelle politisation qui consiste à concevoir la sécurité comme un objet de propriété privée susceptible d'être utilisé pour stigmatiser des opposants, tout comme sous l'ancien régime et chez les Kabyles... Mais répétons-le, une révolution nécessite de grandes trahisons... pour être grande ! Les groupes les plus prompts à revendiquer le discours de la révolution ont transformé l'idée générale de l'épuration d'un passé amoral en un instrument destiné à mettre au pas les opposants et, dans le même temps, à placer de nouvelles clientèles aux postes dirigeants.

La vérification répétée du passé, — la « lustration » comme on l'appelle en Tchécoslovaquie — non seulement la purification rituelle mais plus concrètement le dévoilement de qui figurait dans les dossiers policiers, le nombre croissant des personnes inculpées d'immoralité pour avoir servi l'ancien régime en tant que membres des milices populaires ou, plus simplement, en tant que professionnels de l'administration, tout cela a presque paralysé la justice, puis la police. Les juges poursuivis pour avoir jugé d'après les lois du régime communiste ont commencé à abandonner en masse leurs postes et se sont dirigés vers le commerce où s'offrent des perspectives financières inédites, en relation avec la réforme économique. L'encombrement de la justice, en relation avec cette même réforme économique, ainsi que les lois sur la réhabilitation et sur la restitution des biens confisqués par l'ancien pouvoir ont eu pour conséquence le blocage des processus judiciaires. Dans la majorité des cas, l'instruction ne s'est pas accompagnée d'une surveillance stricte des mis en cause, même pour des infractions graves comme les vols avec violence ou les assassinats et les risques de récidives ou d'évasions ne sont pas restés théoriques. En outre, selon des innovations introduites dans le Code pénal et dans la nouvelle loi sur la police, toute dégradation de biens après avoir forcé un obstacle (par exemple, si on vole un lapin après avoir forcé la porte d'un clapier), nécessite l'enquête sur le terrain d'une équipe complète d'instruction (y compris un spécialiste en dactyloscopie, etc.). Etant donné qu'un poste typique de police de 60 hommes n'a que deux automobiles et une quantité limitée d'essence à sa disposition, on peut imaginer la rapidité et la qualité du travail policier...

Les problèmes financiers et d'équipement de la police ne sont pas méconnus et constituent un objet de soucis constants pour le gouvernement. On ne peut résister à la tentation de citer une initiative inquiétante. Un journal pragois *Prazsky vecernik* a ainsi lancé une campagne sous le slogan « soutenez votre shériff ! » en publiant les noms et les adresses des officiers de police et en appelant les citoyens à réduire la faiblesse de leurs moyens techniques ou financiers à l'aide de cadeaux ! Beaucoup de policiers ont été déconcertés en se demandant quand viendrait le tour d'une campagne contre la corruption dans la police....

On ne saurait sous-estimer les problèmes financiers et d'équipement, pourtant il semble bien que la projection du discours révolutionnaire dans l'administration ait été le principal facteur de la désorganisation. Une nouvelle complication s'est ajoutée avec la « Loi du 4 octobre 1991 qui

détermine certaines conditions nouvelles de l'exercice de certaines fonctions dans les organes et organisations de l'Etat ». Dans cette fameuse « loi de lustration », le législateur a refusé la proposition gouvernementale consistant à examiner chaque cas individuel et a soutenu que les personnes qui avaient travaillé dans certaines institutions de l'ancien régime étaient automatiquement inaptes au service dans l'administration nouvelle aussi bien qu'à certaines activités de sécurité du secteur privé (agences privées de détectives, production ou manipulation quelconque avec des armes, technique de télécommunication, etc.). Selon le Directeur général de la police, Frantisck ZELENICKY, cela signifie que 10 % du personnel sera licencié – c'est-à-dire parmi ceux là mêmes qui ont été déjà « vérifiés » et déclarés aptes pour un engagement dans la police : dans certains districts, cela va affecter plus de la moitié du personnel actuel.

Quant au ministre fédéral de l'Intérieur Jan LANGOS, il a réagi d'une manière spécifique à la « loi de lustration » en définissant par une nouvelle directive ceux qui appartenaient à la fameuse police politique StB et ceux qui n'y appartenaient pas. Probablement avec l'intention de stabiliser la situation de ses collaborateurs, il a en quelque sorte inversé la logique de la loi : si une personne reste désormais au service du ministère, cela signifie qu'elle n'a jamais appartenu à la StB ; si elle décide de quitter le ministère et de passer au secteur privé, il s'agit d'un ancien cadre de la StB et certaines professions lui seront interdites !

Enfin, le ministre tchèque de l'Intérieur Tomas SOKOL (la gestion de la majeure partie de la police est de la compétence de ce ministère) se voit également confronté à un manque de personnel qualifié et, dans le même temps, à l'obligation d'en licencier encore. Il en résulte, dans les premières semaines de 1992, une réactivation du conflit entre le ministre et les Commissions civiques qui l'accusent, une fois de plus, de boycotter l'épuration, de négliger leurs initiatives, et demandent sa démission. Et T. SOKOL de répondre que les commissions civiques n'ont plus de statut légal au niveau du gouvernement national tchèque....

Notons que le nom des prétendants aux postes ministériels qui animent et exacerbent l'opposition aux responsables actuels, jugés pusillamines, sont bien connus des policiers. Ceux-ci, déconcertés et incrédules, observent comment ces prétendants défient les lois existantes en affirmant qu'ils ne vont pas les respecter, et comment ils tiennent leur parole, par exemple, en publiant de nouvelles listes d'anciens « collaborateurs » qui survivent dans les services publics. Notons également qu'un agent de police moyen n'a jamais lu François FURET et que les luttes pour s'approprier le champ sémantique d'une révolution lui restent indifférentes. Pourtant, dans la Tchécoslovaquie actuelle, ce policier refuse consciemment de servir de chair à canon dans une bataille incertaine. Dans un climat général d'insécurité, il éprouve la sensation qu'une fois de plus, toute son activité, toute son initiative n'a aucune relation avec son ascension professionnelle, si ce n'est en proportion inverse. Qui ne fait rien, ne perdra rien, paraît être la devise prépondérante – et pour de bonnes raisons – de la police actuelle.

Notes

- (1) Sur l'idéal Wébérien, cf. Max WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.
- (2) GALVAO TELES (M.), *La Revolucion Portuguesa y la teoria de las fuentes del derecho*, Revista de Estudios Políticos, N° 60-61, abril-septiembre 1988, p. 554.
- (3) La trajectoire du modèle théorique du totalitarisme est bien connue, pour un aperçu général, SARTORI (G.), *Theory of Democracy Revisited*, Chatham, New Jersey 1987.
- (4) MOZNY (I.), *Proč tak snadno...* (Pourquoi si facilement...), ed. Sociologické nakladatelství Slon, Prague, 1991.
- (5) L'œuvre classique pour étudier les transitions reste désormais Guillermo O'DONNELL, Philipp SCHMITTER and Laurence WHITEHEAD, eds., *Transitions from Authoritarian Rule : Prospects for Democracy*, Baltimore 1986.
- (6) Conférence de Richard SACHER à l'Association tchécoslovaque de Science politique, le 27 novembre 1991.
- (7) Pour l'analyse critique de la pensée des dissidents, cf. Petr REZEK, *Filosofie a politika Kyce* (Philosophie et politique du navet), ed. Oikoymenh, Prague, 1991.
- (8) Le père du vice-ministre, Jiri RUMI, est devenu président de la commission de l'Assemblée fédérale chargée, dans un premier temps, d'enquêter sur les circonstances de l'intervention de la police le 17 novembre, puis de vérifier le passé des députés et des fonctionnaires. D'autres membres de la famille ont occupé des postes-clés dans l'appareil de protection des dirigeants de l'Etat.

Orientations bibliographiques

- ARENDT (H.), *The origins of Totalitarianism*, New York, Harcourt, Brace, 1951.
- BOBBIO (N.), *La società chiusa e società aperta*, Il Ponte, vol. XII, 1946.
- BRZEZINSKI (Z.), *The Nature of the Soviet System*, Slavic Review, XX, octobre 1961.
- CARR (E.-H.), *The Soviet Impact on the Western World*, New York, Macmillan, 1949.
- CORTONA (P.), *From Communism to Democracy : Rethinking Regime Change in Hungary and Czechoslovakia*, International Social Science Journal, May 1991, n° 128.
- FRIEDRICH (C.-J.), BRZEZINSKI (Z.), *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1956.
- FRIEDRICH (C.-J.), ed., *Totalitarianism*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1954.
- HERMET (G.), *Introduction : the Age of Democracy ?*, International Social Science Journal, May 1991, N° 128.
- HERZ (J.), ed., *From Dictatorship to Democracy*, Greenwood Press, 1982.
- LINZ (J.-J.), An Authoritarian Regime : Spain, in : ALLARDYCE (E.), LITTUNEN (Y.), eds., *Ideologies and Party Systems, Contribution to Comparative Political Sociology, Cleavages*, Helsinki, The Academic Stockstore, 1964.
- MAYER (A.-G.), *The Soviet Political System, An interpretation*, New York, Random House, 1965.
- NEUMANN (F.), *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, Free Press, 1957.
- O'DONNELL (G.), Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy, in Collier (D), ed. : *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton 1979.
- POPPER (K.), *The Open Society and its Enemies*, rev. ed., London, Routledge & Kegan Paul, 1952.
- RIGBY (T.-H.), *Totalitarianism and Change in Communist System*, Comparative Politics 3, April 1972.

SANTAMARIA (J.), *Transicion a la democracia en el Sur de Europa y America Latina*, Madrid 1971.

SHARE (D.), MAINWARING (S.), *Transiciones via transaccion : La democratizacion en Brasil y en Espana*, Revista de Estudios Politicos, N° 49, enero-febrero 1986.

TALMON (J.-L.), *The Origins of Totalitarian Democracy*, London, Secker & Warburg, 1952.

TALMON (J.-L.), *Political Messianism*, London, Secker & Warburg, 1960.

TUCKER (R.-C.), *Towards a Comparative Politics of Movement Regimes*, American Political Science Review 2, June 1961.

VIOLA (E.) and MAINWARING (S.), *Transitions to Democracy : Brazil and Argentina in the 1980s*, Journal of International Affairs 1985/2, pp. 193-194.

La difficile maîtrise des insécurités en Hongrie

Agota Guellette

Les autorités hongroises doivent faire face en même temps à la montée inquiétante de la criminalité et à la tâche délicate de transformer la police en un organisme au service des citoyens. La police souhaiterait conserver son autonomie récemment acquise, alors que le Gouvernement (le ministère de l'Intérieur) voudrait reprendre ses prérogatives précédentes. Le droit de contrôle des Collectivités locales sur la police récemment élues soulève un vif débat. Les conseils des experts internationaux sont précieux pour la réorganisation de la police mais c'est la loi tant attendue sur la police qui devrait débloquer le plus rapidement possible la situation. En attendant, le malaise s'accroît au sein de la police.

Pendant de nombreuses années, le nombre d'infractions enregistrées donnait aux Hongrois l'impression de vivre dans de bonnes conditions de sécurité publique. En 1964, le premier registre dressé conjointement par la police et la *Procuratura* faisait état de 109 225 infractions. Vingt et un ans plus tard, en 1985, il y en avait 165 226. La progression a eu lieu presqu'imperceptiblement. Si dans les années soixante-dix, la tendance à la criminalité était à peu près stable (120 000 infractions enregistrées en moyenne par an), à partir de 1980, l'accroissement devient notable, mais il reste encore progressif. En 1990, il prend une ampleur inquiétante : 50 % d'augmentation par rapport à 1989, égale à celle observée pendant la décennie précédente (125 267 infractions en 1979, contre 225 393 en 1989). En outre, il convient aussi de noter que désormais « le franchissement illégal de la frontière » et « le parasitisme » ne relèvent plus de la loi pénale. Suivant ce taux exponentiel, il faudrait s'attendre à un demi-million d'infractions pour 1991, contre 341 061 en 1990. Cela pourrait provoquer l'effondrement de la sécurité publique hongroise si le gouvernement n'arrive pas à dégager les ressources nécessaires à une intervention efficace de la police, qui travaille déjà à l'extrême limite de ses capacités.

L'accroissement de la criminalité est un phénomène mondial. Et le taux de criminalité ne place pas la Hongrie parmi les pays les plus exposés : sur dix mille habitants, 68,1 ont commis une infraction en 1980 et 107,4 en 1990. Mais, si dans les années soixante-dix, les auteurs présumés d'infra-

tions ont pu être identifiés dans 80 % des cas, ce taux aujourd'hui est tombé à 45 % et plus bas encore en ce qui concerne les infractions contre les biens. Cela semble prouver que la police n'a pas pu faire face à la multiplication des infractions faute d'un appareillage technique adéquat et, surtout, d'un effectif suffisant.

Les principales causes de la prolifération des infractions

Il est certes impossible de prouver l'existence d'un lien direct et univoque entre la pauvreté et l'infraction. Toutefois, il existe un parallèle indéniable entre l'essor économique hongrois des années quatre-vingts et l'augmentation des infractions. Grâce à la croissance économique assez dynamique et à la libéralisation des activités économiques privées, le niveau de vie de certaines couches sociales a considérablement augmenté. En même temps, pour un nombre grandissant de personnes, le décalage entre besoins et moyens s'est creusé. D'où une tentation à l'infraction plus forte : à la fin des années quatre-vingts, le nombre des infractions contre les biens a frisé le nombre total des infractions enregistrées vingt ans auparavant. Entre 1969 et 1989, en moyenne 55 à 60 % des infractions concernaient les biens. Déjà en 1989 71 % des infractions portaient sur les biens. En 1990, elles ont occasionné un dommage de 10 milliards de forints, soit près de 0,5 % du PNB. Pendant les neuf premiers mois de 1991, le montant de ces dommages a déjà atteint 14 milliards de forints.

Aujourd'hui, l'apparition d'un chômage massif, lié essentiellement à la période de transition, ne peut qu'accroître le fossé entre le désir de consommation suscité par les attractions d'une économie de marché et les revenus légalement perçus. En dépit d'une baisse générale du niveau de vie, l'écart entre les différentes couches sociales, quant à leurs chances de s'enrichir, deviendra un facteur générateur d'infractions. Tout comme en Occident, les appartements privés, les résidences secondaires, les magasins et les voitures (surtout celles des marques occidentales) sont désormais les principales cibles de ces infractions.

Ce phénomène est d'autant plus significatif que l'ancien système de valeurs s'est effondré sans être remplacé par un nouveau. De même, les principes de cohabitation sociale se sont effrités pendant les décennies précédentes. Si bien qu'une fraction importante de la population défavorisée sera davantage tentée d'enfreindre les lois, *a fortiori* lors d'un changement brusque des valeurs économiques et sociales que provoque le passage à l'économie de marché.

Un taux d'infractions particulièrement élevé parmi les chômeurs est à craindre. Outre les caractéristiques, valables pour n'importe quel pays (niveau de scolarité et faible formation, intégration sociale difficile, etc.),

ces chômeurs seront de plus en plus composés de jeunes. L'apparition du chômage coïncide en effet avec l'arrivée massive de jeunes en âge de travailler, résultant d'une politique démographique antérieure (le célèbre système « Gyes » introduit en 1972, suivant lequel la mère pouvait rester à la maison pendant trois ans afin d'élever son enfant ; pendant les six premiers mois, elle recevait la totalité de son salaire, puis 75 %). Ces jeunes devront surmonter les difficultés de recherche du premier emploi précisément au moment même où l'attraction de la société de consommation se fait de plus en plus sentir et alors qu'ils seront dépourvus de moyens de subsistance légaux. La délinquance juvénile est déjà élevée : 10 % des infractions enregistrées en 1989 étaient commises par des jeunes de 14 à 17 ans et 4 % par des mineurs de moins de 14 ans (leur nombre avait accusé une augmentation de 20 % pendant le premier semestre de 1991 par rapport à la même période de l'année précédente). Souvent, ils agissent en groupe et de façon organisée ; il y a un nombre croissant de drogués et de racistes agressifs parmi eux.

Outre ce phénomène, il convient encore de tenir compte de deux caractéristiques de la société hongroise. L'une concerne la relation étroite entre l'alcoolisme et l'augmentation de la criminalité (dans une comparaison internationale, la Hongrie figure parmi les dix premiers pays pour sa consommation de boissons alcoolisées, et elle occupe la deuxième place pour sa consommation de spiritueux). La part des infractions commises en état d'ivresse a largement augmenté, notamment parmi les jeunes. L'autre problème particulier est posé par la population tzigane (Gitans), ce que les statistiques hongroises appellent prudemment « personnes d'origine tzigane ». Selon les données officielles, il s'est avéré qu'entre 1975 et 1986 le nombre d'infractions commises par des suspects d'origine tzigane a plus que triplé (70 %) par rapport à celui des suspects d'autres origines (20 %). Leur taux de participation est particulièrement élevé dans les vols (40 %) ; il a aussi tendance à s'accroître dans les infractions contre les biens. Qui plus est, la part des récidivistes et des délinquants ayant déjà un casier judiciaire ne cesse de croître dans cette minorité.

La situation des organes répressifs

La montée du nombre des infractions, leur changement qualitatif (apparition du terrorisme, du trafic de stupéfiants, de la criminalité organisée, etc.) mettrait à l'épreuve n'importe quelle police au monde. Les faits ne manquent pas pour susciter la crainte que la police hongroise — avec son effectif actuel (qui correspond au niveau des infractions du milieu des années soixante-dix), son équipement technologique et le découragement que provoque l'absence de reconnaissance matérielle et morale — ne puisse combattre efficacement ces phénomènes.

Actuellement, 34 000 personnes appartiennent à la police, dont 25 300

sont des policiers de carrière. Les femmes-agents de police représentent 1 à 2 %. Il y a un policier pour 406 habitants, contre 291 en Autriche et 336 en Belgique. Le rapport entre les agents en uniforme et l'effectif de la police judiciaire est de 2 à 1 ; leurs champs de compétence ne sont pas séparés, mais ils dépendent de deux préfectures distinctes.

Malgré des données précises, il n'est pas simple de présenter une image fidèle de la situation actuelle de la police hongroise et le sens de son évolution concernant la répression de la délinquance. Car, il faut extraire ce service d'un organisme policier unifié, créé dans le passé.

Pendant quarante ans, les règles de fonctionnement de la police ne figuraient pas dans la Constitution. Régi par des décrets du Conseil des ministres et protégé par le secret, le corps des policiers disposait d'une marge de manœuvre quasi illimitée parfois aux graves dépenses des droits civiques fondamentaux.

Après 1956, le ministère de l'Intérieur est devenu un organisme strictement militarisé et centralisé, en intégrant aussi les services de sécurité de l'Etat. L'absence de lois légitimant l'activité de la police avait permis la gestion directe du ministère par le Parti et l'immixtion directe de ses plus hautes instances (notamment le Comité central) dans les affaires policières. Mais la gestion directe ne signifiait pas l'ingérence dans chaque affaire. Ce ministère purement policier est resté en fonction jusqu'en 1987. Il représentait la police de la dictature du prolétariat : la défense de la propriété étatique (celle de l'économie nationale, au sens large du terme) ; la police s'est définie comme l'organisme de la force, assumant avant tout sa mission politique : la défense du pouvoir de l'Etat-parti. L'infraction était considérée comme un reliquat du système capitaliste ; par conséquent sa répression devait constituer une sorte de lutte des classes. Mais en raison de la nature même du travail de la police, la mission politique n'en représentait que la surface ; tandis que le contenu réel se fondait sur le savoir professionnel des policiers et de leurs techniciens.

Si l'opinion publique et les spécialistes ont très vite rejeté la définition idéologique de la délinquance, il a fallu attendre 1973 pour que la politique juridique officielle admette que les causes des délits sont indépendantes de la nature du système socio-économique établi. Aussi, de façon inhabituelle dans le système juridique socialiste, le code juridique hongrois avait élargi les droits de la défense. Mais les procédures d'enquête sont restées sans réglementation juridique. La police a pu recourir à l'arsenal complet de l'enquête secrète (écoute téléphonique, contrôle des correspondances, etc.), sans y être juridiquement autorisée. Le scandale connu sous le nom de « Dunagate » avait révélé cette pratique au public. En effet, en automne 1989, lors de la préparation des élections législatives, les services du ministère de l'Intérieur ont, suivant leurs habitudes, mis sous écoute les conversations téléphoniques des sièges de tous les partis. Personne n'avait donné cet ordre d'écoute et les résultats n'ont été exploités par aucun organisme ou institution politique. La police

avait agi par routine. Ce qui a obligé l'ancien Parlement à légiférer rapidement sur l'utilisation de ces moyens.

Depuis l'automne 1989, avec l'abolition de l'Etat-parti, la police n'est plus sous la direction du Parti. Certains policiers, n'étant pas d'accord avec la nouvelle situation, ont quitté les rangs de la police. Mais il est impossible de faire démissionner tous les agents, qui étaient membres du Parti ; l'effectif approcherait de zéro. Avec la séparation de la Préfecture de police et du ministère de l'Intérieur, la coupure entre l'orientation normative et la gestion professionnelle directe s'est accomplie. De nouvelles sections ont été créées pour la répression du trafic de la drogue et du terrorisme ; d'autres sections, comme celle de la défense de l'économie nationale, ont été supprimées. Auparavant, le trafic de drogue était peu important, car il n'avait pas une demande solvable adéquate, la Hongrie n'était donc pas intégrée dans le réseau international. Avec les événements yougoslaves, l'acheminement de la drogue – via les ports maritimes des Balkans, l'Autriche et l'Italie vers les centres de l'Europe occidentale – a été perturbé. Désormais, la Hongrie représente des atouts sérieux pour la contrebande venant du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord : les contrôles sur les vols hongrois sont moins sévères qu'aux aéroports occidentaux et aux frontières terrestres hongroises, la police hongroise ne disposant pas des moyens de détection sophistiqués. Environ 10 tonnes de drogues transitent par la Hongrie. Mais la Hongrie n'est pas uniquement un pays de transit, la drogue s'y vend. Aujourd'hui, une dose de haschisch coûte de 700 à 1 000 forints, une dose de LSD 600 à 800 forints, une cigarette de marijuana 200 -300 forints *. En raison de la transformation du système économique, la floraison du secteur privé, la création des sociétés mixtes, etc., la corruption, l'abus de confiance, le détournement de fonds, l'escroquerie, le dépôt sur les comptes secrets se multiplient. La section de défense économique a donc été recréée au sein de la Préfecture de Police et non au ministère. 250 personnes, au total, sont employées dans cet office qui semble bien insuffisant, étant donné le labyrinthe juridique qui réglemente les nouvelles formes de sociétés, le manque d'informations. Il est par ailleurs difficile de trouver des spécialistes formés à traiter cette nouvelle situation économique. Un institut d'experts judiciaires a été créé afin de garantir l'indépendance des experts.

A l'aide de consultants étrangers, un diagnostic de la police hongroise actuelle a été pratiqué afin de pouvoir la transformer en un organisme réellement moderne et démocratique.

Cette modernisation vise une différenciation aussi bien juridique qu'organisationnelle entre les forces de l'ordre et de la sécurité publique et les agents de la police judiciaire. Dans le cadre de la démilitarisation générale de la police, la police judiciaire doit être substantiellement dégagée des contraintes liées au maintien de l'ordre. Le système d'enseignement devrait aussi observer la distinction quantitative entre les deux fonctions

* (1 franc = 14 forints – un salaire minimal est de 6 000 forints).

de la police. La prévention judiciaire doit être aussi réorganisée. Des programmes de prévention concrets doivent être élaborés pour les milieux les plus susceptibles d'engendrer des infractions. En outre, la police devrait contribuer à accroître la capacité d'autodéfense de la population.

Les écueils de la transformation

Le passage de l'exercice de la force à un organisme au service des citoyens n'est aisé pour aucune police. Il l'est encore moins si l'ensemble des systèmes (politique, économique et social) se trouve en mutation.

D'aucuns considèrent que, grâce à la loi XXII (1990) de la dérégulation, qui avait rétréci les attributions de la gestion du ministère de l'Intérieur, la police hongroise jouit d'une plus grande indépendance organisationnelle que son homologue en Grande-Bretagne. Un exemple concret illustre bien cette indépendance : à l'automne 1990, lors du « blocus des taxis », provoqué par l'augmentation du prix de l'essence, la police a agi contrairement aux instructions du ministre de l'Intérieur : elle n'a pas défaits les barrages érigés par les chauffeurs de taxis. De son côté, le Président de la République et le ministre de la Défense ont affirmé que l'armée ne saurait être utilisée pour résoudre ce conflit. A d'autres occasions, la police a refusé de livrer les vidéo-cassettes qu'elle détenait sur certains événements et que réclamait le ministre de l'Intérieur.

En s'appuyant sur l'article 35 de la Constitution, selon lequel seul le gouvernement gère le fonctionnement des forces armées (donc aussi la police et ses organismes), le gouvernement souhaiterait rétablir ses prérogatives sur la police. Déjà au printemps 1991, il avait essayé de restituer l'autorité de gestion au ministère de l'Intérieur. N'obtenant pas, au Parlement, la majorité des deux-tiers obligatoire, il a dû se contenter de réorganiser le ministère en lui subordonnant la gestion de l'Office de la Police (*Remdészetiniva tal*)⁽¹⁾.

Certains appréhendent que le projet de loi sur la police ne rétablisse la gestion directe du ministère ; mais il est douteux qu'un tel projet de loi recueille au Parlement la majorité des deux-tiers *. Néanmoins, le danger d'immixtion politique persiste et les dépenses de la police, bien que sur un poste séparé, figurent avec celles du ministère de l'Intérieur.

Dans le cadre de la décentralisation de la police, le droit d'ingérence des collectivités locales avait soulevé de vifs débats et conduit à des conflits aigus. Aussi bien du point de vue organisationnel que juridique, il règne un certain flou concernant la répartition des champs de compétence entre le pouvoir étatique et les collectivités locales. La loi sur l'autonomie des collectivités stipule – (dans une formulation peu précise) – qu'il incombe à la collectivité d'assurer « les tâches locales de la sécurité publique ». Il

* V. sur ce point l'article de F. KÖSZEG dans ce même numéro des *Cahiers* (NDLR).

n'en découle donc pas nécessairement que les collectivités soient autorisées à avoir leur propre police. D'ailleurs, un agent de police coûterait environ un million de forints par an (80 000 francs environ), plus appartement et voiture, etc. fournis par la collectivité. Peu de collectivités peuvent se le permettre.

Le système de concours pour la nomination des dix-neuf préfets de police de *comitat* (correspondant au département en France), introduit en novembre 1990, révèle aujourd'hui les multiples facettes d'un compromis compliqué. Le ministère de l'Intérieur voulait en contrôler la nomination. Au plan législatif, une majorité parlementaire des deux-tiers était requise sur un tel sujet. Le compromis trouvé a été le suivant : la collectivité locale (la commune et dans les grandes villes, les arrondissements) a un droit de veto sur la nomination des préfets, tandis que l'Assemblée générale du *comitat* n'émet qu'un avis à titre consultatif.

Dans la pratique, de nombreuses communes ne peuvent pas exercer leur droit de veto. En effet, si le territoire d'action du commissariat dépasse le territoire de la commune, c'est le conseil des maires des localités concernées qui décide sur la base de la majorité simple. Le Conseil constitutionnel a été saisi de l'interprétation de la loi sur ce point. Le succès de l'opposition aux élections municipales ne semble pas étranger à ce que le gouvernement tente de limiter de cette façon l'autonomie des communes. Au début de 1991, conformément à son droit, le Préfet de la Police nationale a modifié, dans dix cas sur dix-neuf, l'ordre de la liste établi par les jurys de concours, ceux-ci étant nommés par le ministre de l'Intérieur. Certains voyaient un arrière-plan politique dans les choix apparemment subjectifs du Préfet de la Police nationale. En tout état de cause, celui-ci a été remplacé en septembre 1991 par un nouveau préfet, qui avait, en début d'année, obtenu — par concours — le poste de Préfet de Budapest.

La police actuelle n'est pas simplement centralisée ; elle est caractérisée par les reliquats de l'ancien système étatique et fortement hiérarchisé. L'une des fonctions de la hiérarchie est de pallier la carence de normes juridiques, c'est-à-dire d'élaborer des règles d'application concrètes. En effet, aujourd'hui, la police obéit, en pratique, aux instructions du ministère de l'Intérieur alors que ses activités sont censées, en droit, être définies par des règles constitutionnelles. Les mesures qu'elle prend (telle que la garde à vue) sont donc facilement attaquables, ce qui incite le policier — qui a le sentiment de ne pas être défendu — à l'inaction.

Les changements normatifs et organisationnels du fonctionnement de la police doivent se répercuter sur les modalités du contrôle. Ce qui signifie tout d'abord la mise au premier plan du contrôle juridictionnel, au détriment de celui de l'inspecteur-commandant. Mais un autre type de contrôle doit aussi s'exercer par l'intermédiaire des collectivités locales (ce que l'introduction du système de concours devrait justement assurer).

Pour que la police devienne un organisme de défense au service des citoyens, il ne suffit pas de la réorganiser et de procéder à la réforme du

droit pénal. Il faut aussi renforcer le savoir professionnel des policiers et leur fournir un équipement moderne. Un policier essayant, par exemple, de poursuivre avec sa Lada (voiture de fabrication soviétique) un cambrioleur se sauvant à bord d'une BMW est, dès le départ, voué à l'échec. Il faudrait qu'un policier puisse vivre de façon décente de la profession qu'il a choisi pour ne pas être tenté de céder à la corruption, ou consacrer une part de son temps à un second emploi. Officiellement un policier ne peut pas prendre un second emploi lié à ses fonctions, mais certains services (accompagnement de convoi de transport de fonds, par exemple) peuvent être loués auprès de la police. Tout cela demande beaucoup d'argent. On estime qu'il faudrait environ sept milliards de forints pour résoudre les problèmes les plus urgents qui entravent un fonctionnement correct de la police.

La réaction de la société et le système d'autodéfense

Il est difficile de faire admettre à l'opinion publique que ces besoins impérieux vont se traduire par l'augmentation des charges fiscales et que l'accroissement de l'effectif de la police ne signifiera pas pour autant la diminution parallèle de la criminalité. Le seul objectif qui puisse être atteint par la modernisation de la police est que la progression du nombre d'infractions soit freinée, puis se stabilise après à un certain niveau.

Ces objectifs paraîtront peu ambitieux aux yeux du citoyen. Celui-ci est déjà écrasé par les charges fiscales qui lui sont imposées depuis peu au nom d'une société plus démocratique et de l'économie de marché ; or pour l'instant, il en aperçoit surtout les inconvénients, notamment sous forme de détérioration de la sécurité publique. Bien que peu nostalgique du régime précédent, il garde en mémoire son ancien sentiment de sécurité. Peu sensible aux notions abstraites de la restructuration juridique et organisationnelle de la police, il perçoit toute charge nouvelle comme une tentative de renforcement de l'Etat-policier, dont il garde, en revanche, le souvenir néfaste. Hypnotisée par la recrudescence de la criminalité sous ses différentes formes, la population n'a plus confiance dans la protection fournie par les organismes officiels. Il existe une association nationale de gardes civils qui réunit 523 organisations d'autodéfense. Elle est présidée par un commandant de la police à la retraite. Le ministre de l'Intérieur prévoit un soutien matériel pour cette association et voudrait que les activités des gardes civils soient réglementées, le plus tôt possible, par la loi. Mais auparavant la loi sur la police constitue la première nécessité. Elle ne réclame nullement que l'on vienne lui inculquer les méthodes de l'autodéfense ; devcnué intolérante, elle y recourt elle-même au nom de ce qu'elle considère comme « juste ». Un climat de lynchage virtuel et de vengeance instinctive envers les groupes minoritaires « suspects » devient de plus en plus fréquent.

Sans attendre que l'infraction soit commise, les gens veulent se munir eux-mêmes de moyens d'autodéfense. En 1990, le ministère de l'Intérieur a procédé à une récupération des armes. Celle-ci avait visé essentiellement les armes détenues par les gardes d'ouvriers et les activistes du Parti de l'ancien régime. Dans la pratique, même les armes des vigiles et des accompagnateurs de convois blindés ont été ramassées. Le Conseil constitutionnel avait considéré l'action comme illégale. A partir de 1991, sous certaines conditions, un décret gouvernemental autorise le citoyen hongrois (âgé de plus de 18 ans) à posséder des armes à feu.

Les règles de détention de ces armes sont bien définies, celle des armes dites « d'autodéfense » sont plus vagues. Outre les membres des unités armées, les députés, les magistrats, les procureurs, les maires, les fonctionnaires gouvernementaux de haut rang et les personnes qui prouvent que de sérieuses menaces risquent de peser sur elles, peuvent demander des armes à feu. Le fait que le port d'armes ne soit pas réglementé par une loi mais par un décret, comporte le danger qu'au terme du cycle législatif de quatre ans, ce décret soit modifié, au cas où un nouveau gouvernement éprouverait le besoin d'armer sa propre « clientèle »... ou de désarmer celle du gouvernement précédent.

Selon la même logique, le port d'armes d'alarme et d'armes chimiques (gaz) est seulement lié à l'âge (18 ans), à un casier judiciaire vierge, à un certificat de bonne santé. Mais pour posséder ces armes, il n'est pas nécessaire de prouver sa position socio-professionnelle ou les menaces qui pèsent sur soi ; il est suffisant que l'Office du contrôle des armes à feu enregistre l'arme. Cet enregistrement n'est même pas nécessaire pour les armes à air comprimé ; il suffit de s'engager à ne les utiliser que dans « les conditions du champ de tir » ; donc, hommes et animaux exceptés, il est possible de tirer sur n'importe quoi. L'incertitude la plus grande concerne les bombes d'autodéfense, qui ne figurent même pas sur la liste du décret gouvernemental. Les dispositions douanières et commerciales interdisent leur importation et leur commercialisation. Mais, puisqu'elles ne sont pas interdites, le citoyen peut posséder ces bombes au même titre que les flacons de laque à cheveux ou les couteaux de poche. Si l'utilisation de la bombe occasionne un dommage durable, selon la jurisprudence de la Cour suprême, c'est le dommage causé qui est apprécié et non l'instrument qui l'a provoqué.

A la suite d'un tel décret, il est probable que le nombre de cas d'autodéfense « dépassant la gravité de l'attaque » accusera une nette augmentation. De même, l'utilisation injustifiée d'armes à feu risque de se multiplier, car il est difficile de savoir par quelle arme on est menacé. A titre d'exemple, un pistolet à gaz peut être confondu, même par les spécialistes, avec un pistolet réel au-delà d'un mètre et demi.

Certainement, le règlement d'application sera la distinction entre les différentes sortes d'armes, non sur la base de leur fonctionnement, mais selon l'énergie libérée. Le ministère de l'Intérieur veut restreindre l'autorisation de vente d'armes au détail par des normes très strictes. En dépit

de cela, ce commerce promet d'être une affaire très rentable. Mais la libéralisation du port d'armes d'autodéfense est à double tranchant : elle peut faire apparaître des criminels en puissance encore plus dangereusement armés et risque de multiplier les homicides involontaires au titre de l'autodéfense.

Pendant une longue période, la police hongroise, en tant que force de répression, semblait assumer sans faille ses fonctions. Presque rien n'a filtré dans le public sur son éventuel malaise ou ses insuffisances.

Les symptômes de ces faiblesses sont devenus manifestes avec la montée de la criminalité. Etant donné les changements connus par le régime politique du pays, les tabous rendant impénétrables jusqu'alors les principes du fonctionnement de la police ont disparu. Désormais, les problèmes délicats liés à la transformation de la police en un organisme démocratique au service des citoyens ont surgi.

Aujourd'hui, tout le monde est d'accord sur la nécessité d'augmenter les effectifs de la police et de moderniser ses moyens techniques. Toutefois, les différentes sphères de décision – gouvernement, collectivités locales – voudraient voir s'étendre ou se raffermir leur propre champ de compétence concernant la police tandis que celle-ci, parallèlement, souhaiterait garder l'autonomie récemment acquise.

Certes, l'adoption prochaine de la loi sur la police et la modification du code pénal contribueront fortement à sa transformation démocratique. Mais, à long terme, la juridiction pénale et policière seule aura peu de chances d'enrayer efficacement la criminalité, phénomène social massif et complexe. Il faudrait, comme partout ailleurs, s'attaquer aux racines profondes du mal. Une politique d'éducation et une politique sociale permettant l'intégration des couches sociales marginalisées apporteraient des résultats beaucoup plus tangibles que les actions de la police, si efficaces soient-elles.

Note

- (1) Office de la Police. Lui sont subordonnés : le commandement national des gardes frontières, la Garde Républicaine nationale, l'Institut de recherche de la police, l'Institut d'expertise criminelle, le Service technique de télécommunications et d'information, le Centre de formation des organismes de la police.

Références bibliographiques

- « Bünözés és társsadalom » (Criminalité et société), *Info Társadalom tudomány* (Info-sciences sociales), 3/1991, pp. 3-79.
FINSZTER (G.), « A magyar rendőrség helyzetéről » (Etat de la police hongroise), *Rendészeti Szemle* (Revue de la police), 7/1991.

LA DIFFICILE MAÎTRISE DES INSÉCURITÉS EN HONGRIE

Magyar Közlöny (Journal Officiel hongrois), N° 59 et 84, 1990.

SUHA (Gy.), (Directeur du Bureau de presse et porte-parole de la Police nationale hongroise), Information sur la police, *MIMEO*, 6 p.

SZIKINGER (I.), « Interju a rendörségi törvényről » (Interview au sujet de la loi sur la police), *Rendészeti Szemle*, 2/1991, pp. 42-44.

SZIKINGER (I.), « Ràbízhatjuk-e a rendörséget az önkormányzatra ? » (La police peut-elle être confiée aux collectivités locales ?), *Tàrsadalmi Szemle*, 10/1991, pp. 59-65.

Brochure de la Police nationale hongroise, 22 p.

TC Team Consult — « 1. Tevezet – A hatékony és demokratikus magyar rendörségre vonantkozo javaslatok » (1. Projet – propositions concernant une police hongroise efficace et démocratique), 1991, 42 p.

– Hebdomadaires :

168 ora.

Heti Vilàggazdaság.

Reform.

– Quotidiens :

Magyar Hirlap.

Magyar Nemzet.

Népszabadság.

La délinquance dans une société en pleine évolution

Le cas de la Pologne

Wojciech Wroblewski

**Conseiller et porte-parole
du ministère de l'Intérieur polonais**

« Ceci résonnera peut-être paradoxalement, mais la délinquance est le prix payé pour la liberté » (le Vice-ministre de l'Intérieur Prof. Jan Widacki, en session à la Diète de la République de Pologne, le 12 septembre 1990)

En 1990, une augmentation d'environ 60 % de la délinquance a été enregistrée en Pologne. Cet événement a suscité de nombreux commentaires et discussions concernant les véritables causes et l'aspect prévisionnel de ces données. Sans nul doute, la raison essentielle de ce phénomène est due à l'effondrement de l'ancien système socio-politico-économique. Ceci nécessite toutefois un commentaire plus détaillé, mais qui doit être limité dans le cadre de cette esquisse. Il est difficile de décrire en quelques pages le processus, jusqu'alors inconnu, de la transformation d'un Etat à système communiste totalitaire en un Etat démocratique. Cela est d'autant plus vrai que ce processus se poursuit et que nombre de ses aspects ne pourront être analysés que plus tard. Cet article tentera d'attirer l'attention sur ces aspects de la vie sociale qui ont eu une importance décisive sur le phénomène qui nous intéresse ici : l'augmentation de la délinquance.

L'effondrement du système de la « société nationalisée »

L'objectif du système antérieur était que l'Etat prenne le contrôle de tous les aspects de la vie sociale. Ce rôle particulier incombaient aux forces de l'ordre, et principalement à la police politique, dont les départements étaient structurés de telle sorte, que tous les groupes importants et les milieux sociaux soient pratiquement sous leur contrôle.

Si nous ajoutons à cela, le fait que l'Etat se révélait être le principal employeur et distributeur, au sens le plus large, de « récompenses » (de la délivrance des diplômes permettant la sollicitation d'un poste déterminé

ou qualifié, à la distribution de bons pour voitures, de matériaux de construction, de matériels agricoles, etc., jusqu'à une politique de restriction dans la délivrance des passeports), nous pouvons alors parler d'une extraordinaire infiltration de l'Etat dans l'organisation des structures sociales. Ainsi en était-il de la société « nationalisée ». L'individu moyen soumis à l'appareil d'Etat, principal employeur et distributeur des biens essentiels, se trouvait limité dans ses droits de citoyen : les déplacements à l'étranger étaient subordonnés aux opinions politiques des requérants et l'avenir personnel des citoyens était encadré par des moyens de réglementation importants.

Les protestations sociales de 1980 et la naissance du mouvement « Solidarité » ont ébranlé, d'une manière effective, ce système. Seule l'instauration de l'état de guerre, le 13 décembre 1981, a, au moins pour une certaine période, rétabli l'équilibre perturbé du système communiste renforçant même son aspect répressif et réglementaire. L'armée a été associée à l'appareil du parti et aux services dépendant du ministère de l'Intérieur, afin de surveiller la société *.

S'aggravant de façon dramatique, la situation économique a provoqué peu à peu l'atténuation des rigueurs de l'état de guerre, instaurées par les autorités communistes. L'accord avec l'opposition autour d'une « table ronde », les élections en premier lieu à la Diète et au Sénat, avec 35 % des mandats « restitués » par les autorités à la société, puis les premières élections libres dans la Pologne d'après-guerre, jusqu'à la formation du premier gouvernement non communiste ont déterminé les étapes successives d'une révolution sans effusion de sang.

Bien que cela fût en principe un processus à caractère évolutif, l'essentiel des transformations ébranlait les bases mêmes sur lesquelles l'ancien régime s'appuyait. La chute du communisme a provoqué des situations, dont il est difficile actuellement de prévoir pleinement les effets définitifs.

Sans aucun doute, l'une des conséquences du changement de ce système est le brusque accroissement de la délinquance. Cette situation se confirme dans pratiquement tous les pays de l'ancien camp communiste.

« L'année noire » des statistiques de la police

En 1988, les rapports de la police constataient encore avec satisfaction, « que la tendance mondiale à l'augmentation permanente et rapide de la délinquance, ainsi que ses transformations défavorables et qualitatives, ne nous avaient pas atteint ». Sans nul doute, de telles conclusions étaient justifiées par l'analyse des données statistiques des années 1986-88, lorsque la délinquance se maintenait à un niveau de stabilité relative. Bien entendu, on peut discuter l'exactitude des statistiques de cette période et

* V. l'article d'A. PACZKOWSKI dans ce même numéro des *Cahiers*.

des données ayant permis leur réalisation. Néanmoins, malgré d'éventuelles corrections, l'accroissement rapide de la délinquance depuis deux ans est difficilement contestable : 475 273 délits enregistrés en 1988, 547 589 en 1989 et 883 346 en 1980.

Les statistiques de l'année 1990 ont choqué l'opinion publique. La délinquance a augmenté rapidement et pratiquement dans toutes les catégories. Sur le plan social, l'augmentation rapide du nombre des vols avec effraction a été particulièrement insupportable. Le tableau joint illustre en détail l'importance des différentes catégories d'infractions.

C'est à dessein que l'augmentation des infractions n'a été illustrée que par des données concernant les infractions de droit commun, laissant de côté les infractions à caractère économique. Je suis persuadé, en effet, que les statistiques dans ce domaine ne reflètent pas la dimension réelle du phénomène.

Il est donc préférable de se limiter à la délinquance criminelle en essayant de pointer les causes, qui ont pu contribuer à une si grande augmentation du nombre des infractions.

Le prix amer de la démocratie

A l'automne 1990, sur une interpellation des parlementaires, inquiets de la vague grandissante des infractions, le Vice-ministre de l'Intérieur M. le Prof. Jan WIDACKI a répondu à la Diète. Il a reconnu qu'effectivement, l'augmentation des infractions était inquiétante, bien que l'indice des infractions basé sur 100 000 habitants aux Etats-Unis et dans les pays de l'Ouest soit encore et toujours deux à trois fois supérieur à celui de notre pays. Il a ajouté également le commentaire suivant — « Cela résonnera peut-être paradoxalement, mais la délinquance est le prix payé pour la liberté. Dans les pays totalitaires, où l'appareil de l'autorité est impuni et la corruption de l'administration quasi normale, l'infraction présente, d'une certaine façon, un autre caractère. Les infractions qui dominent sont appelées par la criminologie : la délinquance » en col blanc « (*white collar crime*). En revanche, dans les pays totalitaires, là où le contrôle de l'Etat sur les citoyens et sur la vie sociale est considérable, les rues sont en général relativement sans danger. La délinquance ordinaire avec usage de la violence est, toute proportion gardée, peu importante. Dans les pays démocratiques, et ceci est la règle, la menace de la délinquance est plus importante »⁽¹⁾.

Le changement de système politique, outre la liquidation de la police politique surveillant tous les domaines de la vie sociale, a entraîné de nombreuses modifications qui ont une incidence essentielle dans l'accroissement de la délinquance.

TABLEAU 1
Infracti ons constatées en Pologne en fonction du choix des catégories : années 1986-1991

Types des infractions		1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Total	507 913	508 533	475 273	547 589	883 346	866 094
Crimes		480	527	530	559	730	971
Dommages corporels		11 576	10 127	9 111	8 588	10 415	12 956
Rixes ou coups		4 144	3 411	3 050	2 988	3 935	5 553
Viols		1 896	1 578	1 564	1 660	1 840	1 921
Vols avec agression, agressions et agressions avec usage de la force		7 400	7 837	7 182	9 067	16 217	17 094
Vols avec effraction-édifices publics		38 717	38 883	36 361	47 425	117 365	80 588
Vols avec effraction-édifices privés		80 177	93 705	103 769	171 156	313 691	275 308
Vols de biens privés		73 336	78 643	79 123	105 129	158 785	139 507
Total des infractions à caractère criminel	349 404	358 362	344 658	441 484	760 325	721 959	
Abus de biens sociaux	40 887	38 857	36 259	36 267	56 646	53 872	
Déits en matière de loi fiscale	33 327	35 038	36 480	23 674	15 649	25 399	
Production illicite d'alcool	7 134	4 788	3 418	1 670	1 106	1 416	
Total des infractions à caractère économique	108 847	101 721	92 064	71 239	78 337	84 590	

L'abréviation réalisée par le Service des Statistiques.

L'ouverture des frontières

L'ouverture des frontières, en premier lieu, a profité à la délinquance en créant un réseau international. En même temps, des millions de citoyens sont entrés sur le territoire de la Pologne, venus de l'ex-Union Soviétique, voulant par la voie du petit commerce améliorer leur situation matérielle (en 1990, près de 4,5 millions d'étrangers de l'URSS sont venus dans notre pays, et en 1991, plus de 7 millions). A l'automne 1990, sont apparus des Tziganes roumains qui ont « occupé » les gares, les maisons de commerce et d'autres lieux publics, pratiquant la mendicité et essayant souvent de franchir illégalement la frontière vers l'Allemagne. L'année dernière, alors qu'ils essayaient de passer la frontière séparant la Pologne de l'Allemagne, plus de 10 000 personnes ont été arrêtées, principalement des citoyens roumains. Vous exposant ces faits, je ne veux nullement accabler les étrangers de l'Est, en les présentant comme responsables de l'augmentation de la délinquance. Il faut néanmoins reconnaître que se sont constitués des gangs polono-soviétiques faisant franchir des biens en fraude par exemple : des voitures volées. La mafia soviétique a même décidé de prélever une « dîme » auprès de ses compatriotes sur les emplacements de marché. Un si grand mouvement de personnes ne peut que constituer une menace pour l'ordre public, sans parler des conséquences économiques (fuite des dollars de Pologne).

Changement du système économique

La naissance du marché libre et par là-même, le développement dynamique du secteur privé ont modifié, en l'espace d'une année, l'image des villes polonaises et des petites agglomérations. Les produits importés ont permis une certaine abondance dans les rayons des magasins. Par conséquent, « l'offre » à la portée des cambrioleurs et des délinquants de toutes sortes, s'est trouvée multipliée. Le développement du secteur privé a également accéléré les différences sociales en fonction du critère de la propriété. Face à la classe des *businessmen*, propriétaires de villas et de voitures haut de gamme, se dessine de plus en plus nettement une catégorie de personnes vivant au seuil de la pauvreté.

La légalisation du commerce autorisant l'usage de la monnaie étrangère, a fait fructifier l'ouverture d'une chaîne de milliers de bureaux de change, où souvent dans des conditions primitives, sans aucune assurance ni protection technique, on fait circuler des dizaines de milliers de dollars. En conséquence, virtuellement, chaque jour, il faut faire face à des cas de vols à main armée contre les bureaux de change ou contre leurs propriétaires.

Parmi les dizaines de milliers d'entreprises nouvellement créées, beaucoup d'entre elles servent à couvrir des affaires illégales : commerce de voitures

volées, de cigarettes de contrebande, etc. Au cours des transactions apparaissent des faux billets de banque, des chèques sans provision, etc.

La crise économique et la chute de l'économie de l'Etat ont fait apparaître en peu de temps, un phénomène jusqu'alors inconnu en Pologne, le chômage (cela concerne aujourd'hui deux millions de personnes). Cette situation a une incidence importante sur la délinquance.

Les modifications du système de propriété et les nouvelles structures des activités économiques ont précédé la réforme des systèmes bancaires, du système fiscal et des institutions de contrôle. Abstraction faite de l'incohérence des règles juridiques, responsable d'une zone spécifique « d'ombre » profitant aux activités délictueuses, il faut attirer l'attention sur le fait que les nouvelles formes d'activités économiques et le trafic de marchandises — sur une échelle jusqu'alors jamais rencontrée — se déroulent souvent dans des conditions qui incitent franchement au comportement délictueux. Le manque de systèmes d'alarme, les magasins non protégés, l'absence de coffres-forts, l'usage d'espèces au lieu de chèques, sont quelques exemples qui justifient le vieux proverbe « l'occasion fait le larron ».

L'économie de marché s'appuie sur la concurrence et la professionnalisation. Dans ce domaine également, la délinquance a fait des progrès importants. Cela a surpris la société et l'appareil de répression : on voit désormais apparaître des gangs criminels internationaux liés entre eux par le trafic des nouvelles voitures, de la communication et de l'argent à profusion. En même temps, des hold-up se produisent et de plus en plus souvent avec usage d'armes à feu. Si en 1990, 112 attaques à main armée ont été recensées, il y en avait déjà 190 en 1991. De plus en plus souvent, les délinquants utilisent des armes contre les fonctionnaires qui s'interposent.

L'affaiblissement de la législation et du pouvoir des institutions régissant l'État

L'opposition au système communiste et les effets de son rejet ont provoqué un certain vide. A la crise politique et économique s'est ajoutée une crise morale se manifestant par la négation de toute autorité, par un refus de l'Etat dans son ensemble, par un manque de formation civique. Le Pouvoir et ses représentants étaient considérés jusqu'à ce jour, par l'ensemble de la société, comme des éléments étrangers et ennemis. Cette situation s'accompagnait d'une faible solidarité entre les individus contribuant à une véritable atomisation de la société. Dans ces conditions, l'affaiblissement des liens sociaux et l'affaiblissement de l'autorité de droit et des institutions de l'Etat, survenus immédiatement après la libération des structures de la société du corset totalitaire, devaient se manifester par une vague de comportements pathologiques et d'actes délictueux.

La crise de l'appareil répressif

Parallèlement aux changements politiques et économiques, une réforme de l'appareil répressif s'est révélée nécessaire. Cette réorganisation réalisée, pour ainsi dire, au fur et à mesure, ne pouvait effectivement rester sans influence sur l'efficacité de cet appareil. Si compte tenu des besoins strictement policiers, il s'est avéré que l'immense secteur des affaires intérieures absorbait au cours des années passées une grande partie du budget de l'Etat, les policiers ne bénéficiaient de ces fonds qu'en dernier lieu.

L'équipement de base et les matériels étaient et sont toujours manquants. Les ordinateurs dans la police n'existent pratiquement pas, les moyens de communication de base manquent, le système d'organisation et de formation ne convient absolument pas aux besoins actuels. Par ailleurs, il était, pour le moins, impératif de changer une partie des cadres, principalement à l'échelon de la direction. Il faut souligner que la « Police Nouvelle » qui vient de se constituer, le contrôle des capacités policières s'effectue grâce aux connaissances professionnelles et à l'aptitude à résoudre les missions engendrées par la nouvelle réalité. En revanche, les considérations de nature politique ne sont pas prises en compte. Dans ces conditions, la police en voie de réorganisation a débuté son activité avec presque vingt mille postes non pourvus soit 20 % de l'ensemble⁽²⁾.

Les changements de cadres et les modifications des structures policières ajoutés à l'absence de moyens techniques, ont influencé d'une manière évidente l'efficacité de la police. La première conséquence a été de laisser croire à une certaine impunité des délinquants en contribuant par là même à développer cette délinquance.

L'état de la législation, qui en tous points n'est pas adaptée à la réalité, laisse beaucoup à désirer. Il convient de souligner que durant la prise du pouvoir par l'opposition, il a eu de fortes pressions en faveur d'une libéralisation parallèlement à la limitation des activités répressives de la police. D'une manière générale et compte tenu de l'expérience des années passées, le respect de la liberté du citoyen et des droits de l'individu était hypersensible. Il est souvent arrivé qu'une plus grande attention soit portée au malfaiteur potentiel, afin de garantir la protection de ses droits, plutôt qu'à sa victime. Un exemple de cette situation apparaît à travers la discussion qui s'est déroulée au Parlement à l'automne 1990 sur le thème : la situation dans les prisons et l'amnistie.

Ce débat et les nombreuses déclarations des députés ont provoqué des révoltes et des troubles dans les centres pénitentiaires. En revanche, l'amnistie mise en application, a renforcé la délinquance – un grand nombre de récidivistes se retrouvant à nouveau dans la rue. Il semble aujourd'hui, que la situation soit redevenue plus saine. L'augmentation brutale de la délinquance paraît s'être stabilisée. Il en va de même de l'étrange soupçon et de la méfiance envers les organes répressifs long-

temps accusés d'outrepasser leurs droits. Dans bien des cas, ceci s'expliquait par la passivité des fonctionnaires de police, par leur manque d'interventions ou leur relative inefficacité qui résultait de la crainte d'être accusé d'avoir abusé de la force.

L'état de la délinquance Le sentiment social de la menace

La vague de délinquance, apparue en 1990, est le résultat, à mon avis, de l'amplification des répercussions sociales de cette situation de transition, due aux moyens de communication de masse. En effet, ceux-ci se sont également retrouvés dans une nouvelle position. Dans le système communiste, le pouvoir censurait chaque information, éliminant, entre autres, celles qui auraient pu avoir une influence négative sur la société. Ainsi donc, étaient éliminées les informations traitant de la pathologie sociale et également celles sur la délinquance. Il était interdit aux journalistes de relater des événements tels que les crimes, les agressions ou les vols importants ; sans parler de la corruption de l'appareil du parti. Avec la suppression de la censure et l'avènement de la liberté de la presse, des dizaines de nouvelles parutions se sont fait concurrence pour attirer les lecteurs. C'est pourquoi, toutes les informations à caractère sensationnel paraissent en première page des journaux. Dans une société stable, démocratique, c'est une pratique naturelle, avec laquelle les lecteurs sont familiarisés. Mais dans une société qui, pendant 40 ans, a été informée de façon sélective, la masse d'informations décrivant la vie sociale d'une manière drastique, sensationnelle souvent catastrophique, a provoqué une résonnance importante. Le citoyen moyen a acquis la conviction que, par exemple, les crimes sont devenus dans notre vie actuelle un phénomène général. Cette perception se trouve renforcée par les statistiques en hausse observées depuis quelques années (971 meurtres en 1991). Mais au regard de l'ensemble des délits, c'est justement dans cette catégorie d'infractions que la situation n'est pas aussi tragique.

Quoi qu'il en soit, le phénomène intéressant est la remontée relativement rapide de la police à la tête des institutions publiques. À l'occasion de sondages, la police a été, en effet, investie de la plus grande confiance par l'opinion publique. En 1990, lorsqu'on a commencé de tels sondages, la police se trouvait à la 6^e place après l'Eglise catholique, l'Armée, la Diète, le Sénat et le Gouvernement. L'année suivante, la police progressait dans le classement et atteignait la 2^e place, en décembre 1991, derrière l'Armée et devant l'Eglise catholique.

Comment expliquer qu'une institution pour laquelle la société avait accumulé un ressentiment négatif pendant plus de 40 ans ait atteint une si haute appréciation ? Avant tout, des changements sont intervenus dans le sens souhaité par la société. Dans la « Police Nouvelle » se sont opérées

de réelles et profondes réformes. Le simple fait de changer de nom a certainement eu une importance positive. Dans la société polonaise, le terme « police » est perçu comme un élément idéalisé du monde de l'Ouest, et généralement respecté. La police est toujours, à un moindre degré, une forme positive de comportement. Tandis que la milice dispersait les manifestations ouvrières avec des matraques, les téléspectateurs ne manquaient pas d'apprécier le courage des « honnêtes policiers » des feuilletons de la TV américaine...

Ainsi donc, la société voulait avoir « sa police », et les miliciens conscients d'appartenir au bas de l'échelle de la société voulaient se sentir des policiers respectés. De plus, la menace soudaine de la criminalité a provoqué spontanément l'approbation des institutions appelées à protéger les citoyens. Et ceci est en accord avec un principe simple : nous sommes généralement enclins à avoir en plus grande sympathie ceux qui, au moins potentiellement, peuvent éliminer les sources de nos peurs.

Conclusions et prévisions

La conséquence indirecte des profondes transformations du système engendre le développement d'un état d'anémie sociale. Quelles prévisions se dessinent alors pour la Pologne dans les prochaines années ?

L'année dernière, la progression de la criminalité a été freinée et a même été limitée en nombre absolu, à environ 2 %. Le nombre des meurtres, des coups, des viols, des pillages n'a pas augmenté aussi rapidement. En fait, nous pouvons nous attendre, malgré la limitation du nombre des vols et des cambriolages avec effraction, à être les témoins de manifestations violentes du milieu criminel.

La criminalité et sa mesure statistique seront également le reflet de la stabilité de l'Etat et un dérivé du degré de l'anémie sociale. Toutefois, il faut prendre en considération le fait que, même dans les sociétés démocratiques stables possédant des services de police bien organisés et parfaitement équipés, la criminalité n'a pas été jugulée. Elle est un phénomène durable. Nous pouvons seulement user de notre influence sur sa structure et sur sa dynamique.

Bien que la progression de la criminalité ait été forte durant ces deux dernières années — considérant le nombre des infractions pour 100 000 personnes —, la Pologne se trouve au-dessous des autres pays occidentaux. C'est pourquoi il est possible d'admettre l'hypothèse (indépendamment du mouvement de stabilisation de la situation économique du pays ajouté à l'accroissement de l'action de la police) que la criminalité bien que limitée sera cependant toujours en progression⁽³⁾.

Notes

- (1) Extrait du discours du ministre de l'Intérieur, le Prof. Jan WIDACKI, en session à la Diète de la République de Pologne, le 12 septembre 1990.
- (2) La base de la réforme concernant le domaine des Affaires intérieures, s'est appuyée sur trois lois qui ont été votées le 6 avril 1990, relatives au ministre de l'Intérieur, à la police et à l'Office de protection de l'Etat.
- (3) Dans les prochains mois paraîtra, pour la première fois dans la Pologne d'après-guerre, « Le livre blanc de la Criminalité et de la Police », contenant notamment les statistiques de la criminalité et des informations détaillées sur les structures et le budget de la police.

Perspectives

Tchécoslovaquie : coordonner les actions, motiver les hommes

Entretien avec Frantisek MARISKA

Directeur de la Police criminelle fédérale

Un nouveau phénomène est apparu en Tchécoslovaquie post-communiste : les gens n'ont plus peur de la fameuse StB (Sécurité d'Etat, police politique secrète, dissoute en 1990), mais redoutent le crime. L'insécurité sur la place publique est désormais le grand sujet de conversation – et pour cause ! – la criminalité ayant doublé par rapport à 1989. Les commentaires sérieux ne mettent pas en cause liberté et démocratie, mais insistent entre autres sur les fautes commises par le nouveau régime : et en particulier, l'amnistie trop généreuse du nouveau Président de la République fin 1989 (d'ailleurs les deux-tiers environ des amnistiés sont de nouveau sous les verrous pour de récents délits), et aussi la destabilisation, sans doute normale dans une telle période, du corps de sécurité.

L'entretien mené avec Frantisek MARYSKA est très révélateur de la situation dans le pays et cela pour deux raisons : de par son contenu, bien entendu, mais aussi, étant donné le destin de ce directeur de la Police criminelle fédérale. Ce haut fonctionnaire critique, un mois et demi après la publication de ces propos, a en effet démissionné pour être immédiatement engagé par l'agence de sécurité Pinkerton ! Ses nouveaux patrons l'ont nommé directeur de leur représentation en Tchécoslovaquie...

Frantisek MARYSKA explique les raisons de sa démission dans une interview, publiée dans le quotidien Rudé pravo (Drapeau rouge, ancien quotidien du Comité central du Parti communiste tchécoslovaque, aujourd'hui « journal indépendant ») du 17 janvier 1992. « Il me semblait que tout était trop provisoire, et j'étais incapable de m'adapter à des improvisations ; je pense ici au cadre législatif, structurel, aux problèmes de personnel ou de matériel ». Il souligne en outre le fait qu'en Tchécoslovaquie, à la différence de l'Occident, il « n'existe pas de soutien législatif au travail policier » et, dit-il, vu les immenses pertes causées par la criminalité, la « société devrait investir beaucoup plus dans sa sécurité ».

Mais le tout nouveau directeur d'une des polices privées (d'autres agences privées exercent déjà dans le pays) croit à la baisse de la criminalité, à de meilleures conditions matérielles et personnelles du travail policier. Une « police de qualité s'établira ». Il explique enfin comment il va organiser le recrutement de ses nouveaux services, ce qu'il compte faire, quel rôle peuvent jouer les détectives et les services de sécurité privée...

Karel Bartošek

La police, une morte-vivante. L'insécurité d'une profession qui doit imprégner tout l'individu

Les propos ci-dessous sont antérieurs à la démission de F. MARYSKA, à cette époque, directeur de la nouvelle police fédérale criminelle. Ils ont été recueillis par Jana KLUSAKOVA et publiés dans le quotidien Lidové noviny – Journal populaire – le 16 novembre 1991.

Vous avez sûrement des compétences « tchécoslovaques » spéciales. Lesquelles ?

Elles sont mentionnées dans la loi 384 de l'année 1990, publiée au Journal officiel. Nous nous occupons des affaires liées à la drogue, la toxicomanie, la contrefaçon des billets de banque ; nous assurons un travail d'expertise et de laboratoire, la rédaction des listes et statistiques criminelles ; nous réglons les affaires liées aux crimes organisés à l'échelle internationale ; nous assurons les avis de recherche au niveau national, et jusqu'à un certain point nous nous occupons aussi de la coordination de certains fonds et systèmes d'information ; nous assurons la présence de la République fédérative Tchèque et Slovaque au sein d'Interpol. Dans la loi 128 de 1980 sur l'aménagement de l'ordre intérieur et de la sécurité, il était dit en gros ceci : pour ce qui est des affaires sus-dites, le fonctionnaire fédéral dirige les fonctionnaires tchèques ou slovaques. Ce qui n'est plus valable aujourd'hui.

Que dirigez-vous donc ?

Nous dirigeons nos propres hommes. Sous le régime totalitaire quand on découvrait une fabrication de faux billets par exemple à Usti nad/Labem (nord de la Bohême), on demandait à nos collègues d'Usti de régler l'affaire de telle ou telle façon, ou bien l'un d'entre nous y allait. Aujourd'hui, nous ne pouvons rien leur demander et nous devons nous rendre sur place ; mais puisque nous ne pouvons pas nous déplacer tout le temps, nous y avons créé une annexe. Ainsi la police fédérale y travaille-t-elle aux côtés de la police locale. Nous comptons douze annexes de ce type en République fédérative Tchèque et Slovaque.

La loi 384 est en vigueur depuis un an. A-t-elle fait ses preuves ?

Nullement.

Alors que faire ?

Elle devrait être modifiée, mais cela ne dépend pas de nous. J'ai peur que certaines personnes en Bohême et en Slovaquie ne veuillent pas de cette

modification ; on prétend qu'elle renforcerait la fédération. Personnellement, je suis sûr qu'ainsi on aboutirait à une plus grande efficacité dans certaines actions.

Pourriez-vous être plus concret ?

La loi 384 oublie par exemple les actions criminelles pouvant se présenter au niveau de l'administration fédérale. Imaginons théoriquement qu'au sein du ministère fédéral du Commerce extérieur des délitsoient commis. Le ministère a son siège à Prague 2 ; donc l'enquête devrait être menée par le commissariat de cet arrondissement. Son enquêteur devrait découvrir si une firme, d'Amérique du Sud par exemple, n'a pas essayé de corrompre un fonctionnaire du ministère mentionné... Mon point de vue est que les organes de sécurité fédéraux devraient s'occuper de l'administration fédérale. Cela concerne aussi la corruption, le blanchiment de l'argent, les mouvements financiers dans la République. Comment un bureau local peut-il enquêter de façon qualifiée sur l'argent envoyé de l'étranger, etc. ?

Vous posez les questions de façon académique, moi je les pose concrètement : des affaires de ce genre se présenteront sûrement ; comment le commissariat local pourra-t-il intervenir, quand on sait qu'il ne vient même pas à bout des bagarres entre les Roms (Tsiganes) et les skin-heads ?

La plupart du temps, il n'intervient pas. Un autre exemple de désordre dans le système : les Républiques nous ont déclaré que dans les enquêtes sur les personnes et les biens, elles se mettraient toujours d'accord d'une manière ou d'une autre, et nous ont seulement confié les avis de recherche pour l'Etat tout entier. Elles nous disent par exemple : un voyou s'est échappé à Bratislava ! Nous répétons : un voyou s'est échappé à Bratislava, arrêtez-le ! – et nous envoyons l'avis de recherche dans tous les commissariats des deux Républiques. Mais nous, nous ne pouvons pas procéder à notre façon, et surtout – nous ne pouvons pas coordonner l'enquête.

Et pour ce qui est de la drogue ?

Supposons que l'on découvre un mort par overdose. Il s'agit de toxicomanie, d'une affaire grave, et la police locale est la première sur place. Son devoir est d'exécuter les « premières opérations », éventuellement de dégager la culpabilité d'un tiers. Impossible donc de faire sans la police locale, bien qu'il s'agisse d'une problématique relevant de la loi fédérale. Je soutiens le point de vue que les affaires réglables localement devraient l'être par la police locale. Mais dès qu'une affaire outrepasse les possibilités du bureau local ou a des ramifications à l'étranger, la police fédérale devrait la prendre en main.

Comment cela se passe-t-il en pratique ?

Malheureusement, la frontière qui passe entre les compétences de la police locale et celles de la police fédérale n'est pas établie (nous ne pouvons même pas la définir). La loi dit en effet clairement que les

affaires de drogue relèvent de la fédération. A mon avis, et de nouveau, cela n'est pas juste, car la criminalité ne peut pas être juridiquement divisée. Il faudrait avancer sur deux fronts : les affaires locales (même de drogue) seraient de la compétence de la police locale, tandis que le transit à travers notre territoire, qui dépasse les possibilités de la police locale, devrait être réglé exclusivement par la police fédérale grâce à des échanges d'informations internationales, à une coopération, etc.

*Pourquoi la loi sur la police, adoptée il y a un an, est-elle aussi imparfaite ?
A qui la faute ?*

Je ne suis pas compétent pour en juger. L'élaboration de cette loi a duré longtemps, j'ai vu la première version de sa conception, mais toutes les autres modifications se sont faites en dehors de nous.

Etes-vous pour la légalisation de la drogue ?

En tant que citoyen MARYSKA de Prague 4, je suis contre. Si quelqu'un goûte à la drogue, l'accoutumance est telle que, tôt ou tard, il sera dépendant, (par exemple en Scandinavie, 80 % de la criminalité est liée à la drogue !). Le nombre de toxicomanes augmenterait, les dépenses sociales liées à leurs soins augmenteraient aussi. La légalisation de la drogue rendrait sa détection plus difficile, car le chien ne sait pas s'il sent les quelques grammes autorisés ou un kilo... Et les revendeurs n'auraient sur eux que la dose autorisée, ils seraient donc inattaquables... Cela affaiblirait la position de la police. On ne s'intéresserait plus qu'aux camions allant en Allemagne, aux livraisons d'un quintal et le policier contournerait les revendeurs comme il contourne aujourd'hui les prostituées du centre de Prague, parce qu'il n'existe pas de législation permettant de les poursuivre.

Dans un Etat démocratique, la police ne fait que ce que la société lui demande et la société ne peut l'obtenir que par le biais des lois. Un docteur pragois, partisan de la légalisation de la drogue m'a dit qu'en Hollande la loi pénalise la diffusion de la drogue, mais que la police ferme les yeux et que cela fait ses preuves. J'ai objecté que, pour moi, un policier aux yeux fermés n'est pas un policier.

Votre office rassemble toutes les informations sur la criminalité dans notre pays. Celle-ci continue-t-elle à augmenter ?

Oui, et même si la hausse est moins forte qu'il y a quelques temps. Mais l'intensité criminelle sur notre sol est actuellement unique.

Pourquoi en est-ce ainsi ?

La cause principale est sans doute la démoralisation de la police, toujours morte-vivante.

A qui la faute ?

Je vais essayer de répondre : dans la police, l'insécurité individuelle règne, personne ne connaît ni l'heure ni le jour de son licenciement. La perte de

motivation joue pour beaucoup dans l'efficacité du travail — c'est ce qu'on nous a appris en psychologie et cela se passe en dehors de notre volonté. La police n'est pas reconnue comme il se doit : d'abord financièrement, mais surtout par une reconnaissance sociale. D'un autre côté, il y a dans la police des gens qui ne pourraient sans doute pas se faire valoir ailleurs. Mais il y a aussi ceux qui font leur travail avec enthousiasme, sans tenir compte du fait qu'ailleurs ils auraient de meilleures conditions de vie. La plupart des enquêteurs de la criminelle sont de ceux-là : ils ne tiennent pas compte de la pause de midi, des samedis, des dimanches, travaillent tard dans la nuit ; et pourtant, travailleurs indépendants dans une firme privée de gardiennage, ils gagneraient beaucoup plus.

Le fait que les gens voient les policiers dans la même tenue qu'auparavant ne concourt pas non plus à l'autorité de la police : des uniformes verts avec des épaulettes rouges. On devrait commencer à réfléchir au changement des uniformes. Même les collègues de l'étranger nous disent que c'est important : le citoyen voit l'extérieur du policier, il ne voit pas le changement des lois. De toute façon, les lois concernant la police ont été votées avec beaucoup de vigilance, on a fait très attention à ses compétences. On regarde toujours la police comme un organisme qui veut abuser de son pouvoir. Mais la fameuse Sécurité d'Etat n'existe plus, il n'y a plus que la police qui enquête sur la criminalité ; 12,4 millions de couronnes (2 millions et demi de francs — Ndt) de dommages par jour ! — et ce sont « simplement » des dommages directs (ce qui a été volé, abîmé, cassé...), je ne parle pas des dépenses de santé, etc.

Les lois en vigueur empêchent la police d'exercer une fermeté suffisante. Par exemple il est dit dans la loi que le policier a le droit d'utiliser son arme quand... puis certaines conditions sont énumérées. Et au cours de n'importe quelle intervention, le policier se tracasse pour savoir s'il a le droit de sortir son arme ; s'il se trompe, il sera puni. Souvent il doit choisir entre la protection de sa propre vie et une action « justifiable » par la loi. Je n'aimerais pas voir notre pays en arriver au niveau des Américains, pour ce qui est du nombre de policiers morts et de la criminalité ; mais là-bas chacun s'écrase devant la police, on doit sortir ses papiers de sa poche intérieure avec deux doigts, en regardant le canon du revolver. Chez nous, cela serait considéré comme un excès de zèle et un acte de menace, mais comment le policier peut-il savoir s'il arrête un conducteur en effraction en pleine nuit, qu'il ne s'agit pas d'un bandit recherché qui sortira de sa poche un revolver à la place de ses papiers et lui tirera dans le ventre ?

Vous vous efforcez de recruter de nouveaux renforts qualifiés ? Comment faites-vous ?

Nous avons envoyé des lettres de tous côtés. Nous avons demandé, par exemple, à la Faculté de Lettres de nous trouver des diplômés ayant déjà fait leur service militaire et connaissant plusieurs langues — pour collaborer avec Interpol. Cette Centrale de renseignements représente un lieu de travail où l'on peut rapidement instruire et orienter un civil. Mais un

homme qui doit prendre un revolver et partir en opération avec des enquêteurs ne peut pas être un employé de bureau. Lorsque les adeptes de cette profession aventureuse se sont présentés, ils avaient l'air sain, fort, raisonnable même, mais aucun n'est devenu policier en une nuit. Cette profession doit imprégner tout l'individu. Le mieux, c'est de commencer dans un commissariat de quartier puis d'arriver par une longue pratique jusqu'au travail d'enquêteur.

Parmi les termes les plus fréquemment utilisés aujourd'hui nous trouvons celui de « lustration » (1). Craignez-vous celle-ci personnellement ?

Non, dans le cas contraire, je n'occuperais pas mon poste d'aujourd'hui.

Et les rangs de vos collaborateurs ne deviendront-ils pas encore plus clairsemés ?

Sûrement. Je connais un homme qui avait été élu avant 1968 dans le Comité du parti parce que ses collègues supposaient qu'il allait défendre leurs intérêts. Puis il n'a pas été d'accord avec l'intervention militaire des Cinq en août et il a été licencié. Récemment, on l'a de nouveau réintégré, mais puisqu'il a siégé il y a vingt-cinq ans au comité du parti, il doit de nouveau partir.

Que proposez-vous ? Ne pas « lustrer » (1) du tout ?

Non, mais les gens qui détiennent les postes de responsabilité devraient jouir de plus de confiance. Si je dois diriger un service, je dois avoir des compétences à la hauteur de cette responsabilité. Et si un dirigeant de cet ordre dit qu'il tient à un bon travailleur malgré une ombre sur son passé professionnel, son point de vue devrait être décisif.

Y a-t-il une mafia en Tchécoslovaquie ?

Bien sûr que oui. Permettez-moi de vous rappeler que la mafia existe quand quelqu'un occupe un poste influent, et que de ce poste, il règle certaines choses à son profit ou au profit d'autres membres du même lieu de travail. Des petites ou grandes mafia de ce genre, nous en trouvons plusieurs dans chaque ville. Nous connaissons la mafia classique, que l'on peut voir par exemple dans la série télévisée où opère le commissaire CATTANI ; elle s'appuie sur de grandes fortunes pour pénétrer dans la politique. Ce genre de mafia est même capable de s'établir des garanties législatives, et c'est là le plus dangereux.

(Traduit du tchèque par Ivan BARTOŠEK)

Note

(1) « Lustration » – Depuis deux ans, « lustrace » ainsi que le verbe « lustrovat » ont envahi le vocabulaire le plus courant du tchèque et du slovaque pour désigner la vérification, la mise au clair du passé personnel, sur la base de recherches dans les registres des collaborateurs de la police secrète, dont dispose désormais le nouveau pouvoir. Subir une « lustration », être « lustré » veut dire que l'on cherche à savoir si la personne concernée appartenait ou non aux vastes réseaux de la StB. (Note reprise de la revue la *Nouvelle Alternative*, n° 21, 1991).

Vers un renouveau de la police en Hongrie ?

Ferenc Köszege

Député à l'Assemblée Nationale hongroise
(Fédération des démocrates libres, SZDSZ)
Membre de la Commission parlementaire
sur la sécurité intérieure

Reclamé par tous les groupes politiques, par l'opinion publique et la police elle-même, le projet de loi sur la police a connu plusieurs versions contestées. Mais faute de consensus, ce sont les « systèmes anciens » qui tendent à se rétablir.

Historique sous l'Etat-Parti

Comme dans tous les pays dits socialistes, la police a été placée, en Hongrie, sous le contrôle direct du Parti communiste au pouvoir. Ce contrôle s'opérait à quatre niveaux :

- les forces armées et les différents corps de police (Armée, Gardes-Frontières, Police, Milice ouvrière), ainsi que l'appareil administratif de l'Etat, étaient placés sous la direction et le contrôle du Service administratif du comité central du Parti socialiste ouvrier hongrois (PSOH – sigle hongrois : MSZMP) ;
- le Comité du Parti auprès du ministère de l'Intérieur jouait un rôle direct au niveau de la direction des activités de la police ;
- la nomination des responsables de la Police était approuvée par les divers organes du Parti aux niveaux appropriés (organes du Parti dans les villes, dans les *comitats*, ou organes centraux) ;
- 80 pour cent environ des policiers de carrière étaient membres du PSOH.

En Hongrie, contrairement à la RDA ou à l'Union Soviétique, mais comme en Pologne, la police et l'appareil de la Sûreté générale de l'Etat relevaient, l'un comme l'autre, du ministère de l'Intérieur^{*}. Conformément aux instructions ministérielles, la Sûreté générale de l'Etat camouflait régulièrement ses interventions en actions de police (contrôle de la circulation, procédures en matière de contraventions) ; à l'encontre des « dissidents », les procédures n'étaient pas intentées pour des raisons politiques visant le contenu des écrits, mais sous le prétexte de contraven-

* Voir l'article d'A. PACZKOWSKI dans ce même numéro des *Cahiers (NDLR)*.

tions en matière de presse : pour absence d'autorisation de polycopier. On ne procérait pas aux interrogatoires dans les locaux du Service des enquêtes de la Sûreté Générale de l'Etat, mais dans l'un des bâtiments de la Préfecture de police de Budapest.

Après la révolution de 1956, les formations armées en uniforme du Service de la sûreté de l'Etat (AVH) ont été supprimées, aussi la protection armée des actions de la Sûreté générale de l'Etat fut également assurée par la police. Lors des manifestations de plus en plus fréquentes à compter du milieu des années 1980, la dispersion de la foule était une des tâches de la Police chargée de l'ordre dans la rue et du « Régiment Révolutionnaire de police » qui fonctionnait sous les ordres directs de la Direction de la police nationale.

Dissidents et réformateurs

L'interpénétration des activités de la Police (sécurité publique) et de la Sûreté générale de l'Etat a conduit l'opposition radicale dans l'Etat-Parti à exiger que la Sûreté générale de l'Etat soit mise à part. En dehors de cette revendication, la motion de la Fédération des démocrates libres (SZDSZ) « Sur le ministère de l'Intérieur et la police » publiée en février 1989, insistait surtout pour que soient supprimées les mesures de coercition policière (surveillance, interdiction de résider dans certaines villes, assignation de domicile), et que soit disqualifié l'infraction ou le délit de « vagabondage réputé dangereux ». De plus, elle proposait le remplacement de la police centralisée unifiée par une police criminelle centralisée et une police de l'ordre public, décentralisée, relevant des communes urbaines et chargée, outre la sécurité de l'ordre public, de rechercher les délits peu graves.

Ces propositions de l'opposition radicale correspondaient aux projets de réforme sur lesquels, à cette période également, travaillait le ministère de l'Intérieur. Lors de la séance du Comité d'études du ministère de l'Intérieur du 1^{er} mars 1989, le Professeur Imre VEREBÉLYI, (Vice-ministre de l'Intérieur à partir du mai 1989, actuellement, secrétaire d'Etat chargé de l'Administration publique auprès du ministère et expert renommé des services publics), fit un exposé où il proposait non seulement une séparation entre la Sûreté générale de l'Etat et la police ainsi que la séparation de la police criminelle et de la police chargée de l'ordre public, mais aussi, d'une façon générale, le détachement de différents services (police, pompiers, etc.) de l'appareil du ministère. Dans une telle organisation, le ministère dirigerait les services en édictant des réglementations, mais il ne disposerait plus du droit de donner des ordres directs.

Les idées de l'opposition et le contenu des propositions de ce communiste réformiste se ressemblaient, mais leurs objectifs étaient partiellement différents. L'opposition libérale désirait affaiblir le pouvoir de l'Etat

communiste : elle défendait l'idée d'un pouvoir limité de l'Etat. De leur côté, les communistes réformistes voulaient sauvegarder l'intégrité de l'appareil, notamment si de nouvelles forces politiques remportaient la victoire lors des élections libres.

Pourtant, malgré des efforts conjugués, les réformes ne progressaient absolument pas à la vitesse qui avait été promise par la rhétorique semi-officielle. Au cours de l'été 1989, István HORVÁTH, ministre de l'Intérieur, donnait aux responsables de l'appareil de la Sûreté générale la directive selon laquelle les agents de l'appareil avaient à s'insinuer dans les nouveaux partis. Le but proclamé de telles adhésions était que ces agents devaient prendre les devants et empêcher que l'influence d'éléments manipulés par l'étranger ou d'extrémistes ne devienne dominante dans ces partis. L'hypothèse selon laquelle ces activités des services secrets faisaient partie des projets de l'aile réformiste de la direction du Parti n'est pas complètement dénuée de fondements. A l'opposé des communistes conservateurs, qui tablaient sur le fait qu'une décomposition du régime pouvait être arrêtée en employant la force ou en procédant à des manipulations, l'aile réformiste dirigée par Imre POZSGAY estimait qu'il fallait trouver un accord avec l'opposition nationale modérée pour rendre possible un exercice commun du pouvoir dans le cadre d'une coalition formée après des élections libres. A cet effet, en organisant un référendum en novembre 1989, ils projetaient de faire élire — avant les élections législatives qui devaient intervenir au printemps 1990 — Imre POZSGAY à la Présidence de l'Etat (contre ce dernier, ne se présentait à cette époque aucun autre candidat jouissant d'une certaine notoriété) et, dans ce but, il était important qu'ils contrôlent ou agissent sur les partis, notamment grâce aux services secrets. (István HORVÁTH, ministre de l'Intérieur, était un des alliés les plus proches de Imre POZSGAY).

Négociations, le « Danube-Gate »

Pendant l'été 1989, lors des négociations entamées entre le Parti communiste au pouvoir et les partis de l'opposition, au cours desquelles la Constitution et le Code pénal ont été modifiés en profondeur — et le calendrier des prochaines élections fixé —, il n'a pas été possible de parvenir à des accords sur d'importantes questions touchant à l'exercice du pouvoir. Les conservateurs du Parti s'opposaient à ce que la Milice ouvrière (formation paramilitaire du Parti communiste forte de 60 000 individus) soit dissoute et, de plus, ils n'ont pas accepté que les organisations du Parti cessent leurs activités dans les entreprises. Le problème de la séparation de la Sûreté générale de l'Etat et de la police, ainsi que les réformes de l'organisation de la police n'ont même pas été traités.

L'intransigeance des conservateurs a favorisé de façon notable l'opposition libérale qui menait une politique radicale. A l'initiative de la Fédération

des démocrates libres, un référendum fut décidé. Les électeurs étaient appelés à décider :

- si la Milice ouvrière devait être dissoute,
- si les organisations du Parti implantées dans les entreprises devaient cesser leurs activités,
- si le Parti devait rendre des comptes sur ses biens,
- si l'élection législative devait précéder l'élection du Président de la République.

Sur les trois premières questions, une majorité quasi-unanime de oui s'est dégagée ; sur la quatrième question, le vote était partagé en raison de la popularité de Imre POZSGAY et du paternalisme qui entourait sa personne.

Le référendum qui eut lieu en novembre 1989 sur ces quatre questions, liées entre elles, a amené la victoire des « quatre oui ». L'échec d'Imre POZSGAY a été motivé, sans nul doute, par le fait que les arguments sur la nécessité de gouverner avec les communistes se sont trouvé dépassés par les bouleversements survenus à Prague et en Allemagne de l'Est. Les résultats du référendum et les événements en Europe-Orientale ont entraîné de façon évidente l'affondrement du régime et, après les élections, les communistes ont été évincés du pouvoir. La Sûreté générale de l'Etat qui, jusqu'à ce moment, ne réalisait pas que les jours du régime étaient comptés, a commencé à manifester son affolement. Dès le début de décembre, on a détruit par tonnes les documents de cette organisation qui étaient conservés depuis quatre décennies. Fin 1989, après les événements de la Révolution roumaine, voyant que les bâtiments de la Sécuritate étaient saccagés et que quelques officiers avaient probablement été lynchés, les agents de la Sûreté générale de l'Etat ont commencé à entrer en contact avec les partis de l'opposition. Fin décembre, un officier a transmis des documents à la Fédération des démocrates libres, d'où il ressortait clairement que cet organisme continuait imperturbablement à surveiller les partis de l'opposition.

A la suite de ce scandale désigné comme « Danube-Gate », l'urgence s'imposait de procéder immédiatement aux réorganisations ajournées depuis un an. En février 1990, la Sûreté générale de l'Etat a été détachée du ministère de l'Intérieur et quatre services ont été créés séparément. Lors de cette réorganisation, la direction du Groupe III/III (au sens strict, c'était la police politique), rattachée alors à la direction du Groupe principal III de la Sûreté générale de l'Etat au ministère de l'Intérieur, a été dissoute. Suite à ce sacrifice du III/III, devenu bouc émissaire, les autres groupes rattachés à la direction du Groupe principal se sont transformés, sans trop de bouleversements, en nouveaux services de la Sûreté. C'est ainsi que deux services secrets civils et deux services secrets militaires ont été institués : le Service des renseignements de la République de Hongrie et le Service de la Sûreté nationale, d'une part, le Service des recherches militaires et le Service de la Sûreté militaire, d'autre part. Bien que les effectifs des services eussent été réduits de façon drastique

après les élections et que des individus jugés déloyaux – compromis ou suspects par le ministre de la Défense ou par le ministre sans portefeuille chargé de la surveillance des services secrets civils – eussent été mis en retraite ou licenciés, il n'y a pas eu, en Hongrie, de liquidation totale de la Sûreté générale de l'Etat comme cela s'est passé en Tchécoslovaquie, et ses membres n'ont pas été épurés sous le contrôle de la population comme en Pologne où, après « vérification », la majeure partie des officiers de la Sûreté Générale de l'Etat a été licenciée.

Ceci peut probablement expliquer que le nombre des collaborateurs des deux services secrets civils – soit sous statut civil, soit fonctionnaires de carrière – paraîsse relativement élevé par rapport à d'autres pays, compte tenu des dix millions d'habitants vivant en Hongrie et d'un effectif de 32 000 fonctionnaires de la Police : d'après les données publiées dans la loi de finance pour 1992, il s'agirait de 4000 personnes environ.

Lors des négociations consensuelles qui ont précédé les élections libres, plusieurs autres exigences antérieures de l'opposition ont également été satisfaites : les mesures de coercition des autorités policières évoquées plus haut, ont été supprimées et les articles du Code pénal relatifs aux délits contre l'Etat et l'ordre public, ainsi que l'article concernant le « vagabondage réputé dangereux », considérés comme contraires à l'idée de liberté dans un Etat de droit, ont été abrogés ou modifiés. Une mesure d'une importance majeure a été la suppression des délits d'« agitation » et d'« outrage à la communauté » : jusque dans les années quatre-vingts, en application de ces deux textes, 100 à 200 personnes par an étaient condamnées à des peines d'emprisonnement pour des déclarations ou des écrits jugés outrageants à l'égard du régime communiste. Le Code pénal modifié fixe des peines pour « agitation contre la communauté », s'agissant de déclarations pouvant inciter à la haine contre la nation, les minorités nationales, les convictions religieuses et les groupes ethniques. Les textes de loi élaborés lors de négociations consensuelles entre les différents partis, ont été introduits par le Parlement dans la législation en octobre 1989, conformément à ces accords préalables.

Avant les élections libres, le gouvernement ou les ministres avaient abrogé un certain nombre de décrets dépassés et avaient élaboré de nouveaux textes. En janvier 1990, pour la première fois, un premier règlement du service de la police était publié sous la forme d'un décret (auparavant, le règlement faisait l'objet d'instructions ministrielles à usage interne). En application de la Constitution modifiée, le nouveau règlement interdisait les activités d'organisations partisanes au sein de la police, mais il permettait que les policiers soient membres de n'importe quel parti (ou association) déclaré et qu'ils se constituent en syndicats ou associations. Petit signe de libéralisme, il était autorisé aux policiers de porter la barbe. En avril, un décret gouvernemental limitait les compétences directes du ministre de l'Intérieur en matière d'instructions et de directives. Selon ces dispositions, le Directeur de la police nationale, nommé par le gouvernement, dirige la police mais, en jouissant d'une autorité indépendante,

L'autorité du ministre de l'Intérieur ne peut s'exercer que selon les règles de droit et les instructions existantes ; ce décret est toujours source de controverses.

Entre temps, les spécialistes du ministère de l'Intérieur continuaient à travailler sur le concept d'une séparation de la police en deux organes distincts, et notamment la création de polices relevant des collectivités locales. Cependant, le projet de loi n'a pas pu être mis au point avant les élections (le premier tour était le 25 mars 1990, le deuxième le 8 avril).

Les transformations du parti au pouvoir

Le Forum démocratique hongrois, vainqueur des élections, est toujours au gouvernement ; il forme une coalition avec le Parti indépendant des petits propriétaires et le Parti populaire démocrate-chrétien. Il a subi d'importantes transformations au cours des six mois qui ont précédé les élections. Ce parti a été créé à l'automne 1987, bénéficiant de la protection personnelle d'Imre POZSGAY, sous la forme d'un mouvement politique d'intellectuels. Il refusait de s'identifier au gouvernement comme à l'opposition. En ce qui concerne ses idées socio-économiques, il cherchait une troisième voie entre le capitalisme et le socialisme et voyait son avenir dans un gouvernement de coalition avec les communistes.

Du fait de l'effondrement du pouvoir communiste en Europe centrale-orientale, ces conceptions ont radicalement changé. La direction du parti a été prise en main par József ANTALL, le Premier Ministre actuel. A partir de cette époque, le parti s'est défini comme un parti conservateur chrétien et national proche des lignes politiques de MM. KOHL, CHIRAC et de Mme THATCHER, et il a refusé toute coalition avec le remplaçant de l'ex-parti communiste, le Parti socialiste hongrois (d'ailleurs, une telle coalition était également refusée par les deux partis libéraux, actuellement dans l'opposition, la Fédération des démocrates libres en deuxième position à la suite des élections et la Fédération des jeunes démocrates).

Parvenu au gouvernement, le Forum démocratique hongrois, au nom de ses idéaux, a préféré adopter sur la plupart des questions des solutions traditionnelles. Il a eu tendance à renforcer un modèle de direction centralisé et étatique, contrastant avec le principe d'autonomie des collectivités qu'il proclamait, notamment dans son programme électoral. Ce changement d'orientation a encore été accentué par le fait que, lors des élections locales de l'automne 1990, la coalition gouvernementale a subi un sérieux revers : la plupart des petites communes ont élu des maires indépendants, n'appartenant à aucun parti alors que, dans la plupart des villes, les partis libéraux de l'opposition, surtout la SZDSZ, prenaient la première place dans la direction des municipalités.

Quelques jours après cet échec, le gouvernement subissait une nouvelle épreuve. A la suite d'une brutale augmentation des prix de l'essence,

annoncée à l'impromptu, les chauffeurs de taxi et les transporteurs privés de Budapest barraient les ponts de la capitale pendant la dernière semaine d'octobre 1990. Ce mouvement de protestation prit en quelques heures des dimensions nationales. Une grève générale était en train de se déclencher. S'appuyant sur la Constitution, le Président de la République (sorti des rangs de la Fédération des démocrates libres), s'opposa aux ordres donnés par le gouvernement et interdit à l'armée nationale de détruire les barrages (selon la Constitution, l'armée ne peut intervenir que dans le cas où l'état d'urgence est déclaré). A la suite du retrait de l'armée, la police refusa d'employer la force : cette décision a été communiquée par le Préfet de police de Budapest au ministre de l'Intérieur qui menaçait de recourir à la force. En fin de compte, le gouvernement réussit à disperser les transporteurs, en annonçant des concessions minimales, mais il tira de ces événements la conclusion qu'il devait soumettre les forces armées et la police à un contrôle plus étroit. Cette préoccupation a été également renforcée du fait de l'importance croissante, au sein du parti majoritaire de la coalition gouvernementale, de l'aile droite nationaliste, foncièrement anticomuniste et anti-libérale.

Un compromis exceptionnel : le système du concours

Immédiatement après les élections, le gouvernement rejettait l'idée d'organiser des polices relevant des collectivités locales, bien que la loi sur les collectivités locales, adoptée en septembre 1990, eut stipulé que le devoir de celles-ci était de veiller à ce que la sécurité publique soit assurée.

Selon la Constitution, les lois les plus importantes en matière de droit public et celles qui touchent les libertés fondamentales doivent être votées par le Parlement à une majorité des deux-tiers. A cet effet, il est nécessaire d'obtenir des accords, un consensus entre les partis au pouvoir et ceux de l'opposition. Jusqu'à présent, le seul compromis de cette nature est intervenu en novembre 1990. Le gouvernement s'est efforcé de mettre au point des règles démocratiques, dignes d'un Etat constitutionnel, pour l'avancement professionnel et administratif des fonctionnaires de police mais lui permettant, en même temps, de remplacer légalement les cadres de la police en qui il n'avait plus confiance.

Selon le projet de loi, tous les titulaires de postes de commissaire dans les villes et de préfet des *comitats* (et de la capitale) sont recrutés par concours. Selon le compromis réalisé, il n'est possible de soumettre à concours les autres postes de cadre que dans le cas de vacance de poste (plusieurs centaines d'officiers de police ont ainsi été confirmés dans leur emploi). Cependant, la nomination d'un commissaire de police n'est effective que si la majorité des collectivités territoriales se trouvant dans le ressort du commissariat donne son consentement. En ce qui concerne la

nomination des vingt préfets qui ont un pouvoir effectif de direction, un avis défavorable éventuel venant des instances des *comitats* ou de la capitale n'a pas d'effet interdisant leur nomination.

Ce système de concours n'a pas répondu aux attentes du gouvernement. Les jurys chargés de l'examen des dossiers, composés de spécialistes du ministère et de scientifiques approuvaient le plus souvent les candidatures de cadres déjà en fonction.

A l'époque, les textes assez obscurs de la loi et du décret d'application s'y rapportant, ont été interprétés de façon inattendue par le gouvernement. Selon cette interprétation, le système de concours signifiait simplement que le cadre pouvait être choisi *parmi les candidats au concours*, sans tenir compte du classement du candidat. Le nouveau ministre de l'Intérieur, le Dr Péter BOROSS, nommé fin de 1990 (il était auparavant ministre sans portefeuille, chargé de la surveillance des Services secrets civils et est considéré comme « l'homme fort » du gouvernement) a déclaré peu de temps après être entré en fonction qu'il n'était pas d'accord avec ce système de concours. En définitive, la nomination à un poste de responsable de la police a assez souvent bénéficié à un candidat classé en dernière position au concours. Les instances locales, élues peu de temps auparavant, ne possédaient en général que très peu d'informations sur le cadre de la police à nommer, leur droit de veto est ainsi resté souvent théorique. Malgré cet échec, ce système de concours a été le seul cas où le gouvernement et l'opposition aient réussi à aboutir à un compromis.

Un tel accord n'était plus envisageable en février 1991. A cette époque, dans le cadre de la loi sur les compétences des collectivités locales, le gouvernement voulait rétablir le pouvoir du ministre de l'Intérieur de diriger directement la police, pouvoir qui lui avait été retiré en avril 1990.

L'opposition a alors proposé un compromis (dans des cas justifiés, le gouvernement aurait pu donner au ministre de l'Intérieur, pour une durée déterminée, le pouvoir de direction « en direct »), qui n'a pas été accepté par le gouvernement. Le Parlement a rejeté l'amendement déposé par l'opposition, mais la proposition du gouvernement n'a pas recueilli pour autant la majorité qualifiée nécessaire.

Le rejet de la proposition du gouvernement était pour l'opposition une victoire à la Pyrrhus. En effet, dans cette situation, le gouvernement était alors réduit à appliquer les anciens décrets gouvernementaux de l'Etat-Parti qui restaient encore en vigueur ou, faute de législation applicable, à résoudre les problèmes relevant de la compétence de la loi, soit par des décrets ministériels, soit par la nomination de responsables qui étaient censés exécuter les ordres du ministre, sans être à son égard dans un état de subordination juridique.

Les différentes versions d'un texte de loi

Conséquence de tous ces développements : il n'existe que peu de chances que des compromis interviennent dans un proche avenir, alors qu'ils sont indispensables pour qu'une loi sur la police obtienne au Parlement la majorité des deux-tiers. Paradoxalement, ce texte de loi est pourtant réclamé d'urgence et de façon unanime par la coalition gouvernementale, l'opposition, la police et l'opinion publique. Depuis novembre 1990, un certain nombre de versions de textes de loi sur la police ont été confiés à des collaborateurs compétents du gouvernement, à des experts et à des parlementaires chargés de cette question, mais le gouvernement a, jusqu'ici, retiré tous ces textes. Plusieurs projets se sont succédés.

Dans le projet de novembre 1990 et bien que le ministre de l'Intérieur y assume la direction de la police, il ne pouvait pas donner d'instructions aux organes de la police à propos de cas individuels. Dans la version la plus récente (janvier 1992), le ministre ne peut pas prendre de décision quant au fond, mais il peut tout de même intervenir dans une enquête sur un cas particulier.

Dans le projet de 1990, le Parlement ou sa Commission compétente exerçait un contrôle constitutionnel sur la police et le Directeur national de la police devait être entendu par la Commission parlementaire avant sa nomination. Dans la version la plus récente, il n'est plus question de ces pouvoirs du Parlement.

Selon le projet de 1990, les collectivités locales participaient à l'examen des dossiers des candidats aux concours pour les postes locaux de responsable de la police et ces instances définissaient par arrêtés les missions des cadres de la Police. D'après le projet le plus récent, celles-ci n'ont plus aucun droit de regard sur les nominations ; la collectivité locale et la police peuvent conclure des accords pour accomplir certaines tâches policières, mais la collectivité ne peut pas obliger la police à remplir une quelconque mission.

Le projet de 1990 consacrait également un chapitre entier aux principes fondamentaux encadrant les activités de police et plus particulièrement à ceux consacrés au respect des droits de l'homme et de la dignité humaine. Le projet actuel ne contient pas de telles références.

Selon le projet de 1990, un policier ne pouvait pas pénétrer, même en cas de circonstances exceptionnelles, sans l'autorisation du responsable compétent, dans les bâtiments du Parlement, dans les bureaux du gouvernement, dans les bâtiments des forces armées, dans les universités (!) et – pendant les offices – dans les lieux du culte. Le projet de 1992 ne contient pas ce genre de restriction. Par contre, il permet au policier de pénétrer, s'il le juge nécessaire, dans les endroits privés et dans les appartements des particuliers, s'il s'agit d'assurer la sécurité de responsables de l'Etat ou d'autres personnalités de la vie publique.

Des réglementations de l'Etat-Parti, a été conservé le droit pour la police d'interpeller quiconque dans la rue pour justification d'identité. Il n'est pas nécessaire de motiver cet acte, ni dans le projet de 1990 ni dans celui de 1992. D'après le projet de 1992, celui qui outrage un policier en fonction peut être appréhendé. La durée maximale de la garde à vue pourrait passer des 8 heures prévues à 12 heures.

Dans le projet de 1990, après l'interpellation ou à la fin de l'enquête, l'intéressé devait être informé de l'emploi éventuel de moyens propres aux services secrets (perquisition en secret dans un appartement ou un véhicule, écoutes téléphoniques, ouverture des lettres). Le projet de 1992 et la législation actuellement en vigueur ne contiennent pas de telles prescriptions.

L'innovation la plus surprenante de l'actuel projet de loi est ce qui est entendu sous le terme de « surveillance protectrice et préventive », qui semble ressusciter l'institution de la surveillance policière supprimée en 1989. D'après le projet, qui est en contradiction avec le Code de procédure pénale en vigueur, celui dont « la délinquance est devenue la forme de vie » pourrait être placé sous « surveillance protectrice » en vertu d'un jugement prononcé par un juge, sans même avoir commis un acte pénalement répréhensible.

Toujours selon ce même projet de loi, un policier ne pourrait pas être membre d'un parti politique ; il ne pourrait adhérer à une association sans rapport avec sa profession qu'avec l'autorisation de son supérieur ; enfin, la police pourrait contrôler son mode de vie et ses relations. Ajoutons qu'actuellement, les membres de la police qui réalisent l'essentiel du travail, sont des officiers ou des sous-officiers. Bien que le projet de loi donne la possibilité de recruter des civils dans les emplois de la police, on ne sait pas ce qui se prépare effectivement à ce sujet. Manifestement, ceux qui ont élaboré le projet de loi veulent une police de type militaire, à structure nettement hiérarchique, centralisée et disposant d'importants pouvoirs. Ils justifient cette option en invoquant l'augmentation rapide de la délinquance.

Rapport de Team Consult

Selon le rapport établi en juin 1990 par la société *Team Consult*, chargée d'analyser la situation de la police, l'ensemble de la criminalité en Hongrie reste largement en dessous des limites inférieures de la moyenne européenne. La population est affolée par l'augmentation rapide du nombre des crimes et délits qui a augmenté en 1990 de 53 %. Le taux d'élucidation est également préoccupant : seuls 27,2 % des crimes et délits commis par un auteur inconnu sont élucidés.

Ces chiffres sont cependant moins inquiétants, si l'on tient compte du fait que ce sont surtout les infractions peu graves et les infractions contre la propriété qui ont pour l'essentiel augmenté (respectivement multiplié par quatre et trois et demi). Le taux d'augmentation de la délinquance avec voies de fait n'est que de 6,5 pour cent. 84 pour cent des délits sont des délits contre la propriété ; c'est malheureusement une conséquence des transformations économiques qui ont entraîné la chute libre du niveau de vie d'une partie importante de la société et l'augmentation du nombre des chômeurs (près de cinq cent mille personnes).

En aucun cas, il ne faut extrapoler la tendance ascendante de la délinquance. *Team Consult* formulait des prévisions, l'une pessimiste, l'autre optimiste. Selon la première, le taux d'augmentation commencera à baisser à partir du milieu de la décennie ; selon la deuxième, la baisse commencerait dès 1991. Il semble, pour le moment, que la deuxième version soit plus près de la réalité : en 1991, le taux d'augmentation a diminué de façon importante.

Les commentaires de la police ont surtout retenu de ce rapport les éléments qui justifiaient un renforcement de l'institution, tant sur le plan budgétaire que sur celui des effectifs. En Hongrie, il y a un policier pour 409 habitants (en Autriche 1 pour 262, en Belgique 1 pour 272, en Suède 1 pour 384) ; l'équipement est obsolète et vétuste — en particulier les véhicules et les méthodes d'investigation criminelle. En revanche, on a laissé dans l'ombre le fait — pourtant souligné par le rapport — que la proportion de civils, au sein de la police, employés à des travaux administratifs est très élevée (23 pour cent) et que 34,6 pour cent des professionnels sont des officiers (la moyenne européenne se situe entre 5 à 10 pour cent). De ce point de vue, les propositions des experts vont partiellement à l'encontre des idées de la direction du ministère.

Parmi d'autres propositions, *Team Consult* propose une décentralisation de la police, notamment pour que la police locale puisse mieux répondre aux demandes des collectivités. Il prévoit également que les tâches du ministère soient clairement distinguées de celles de la Préfecture de la police nationale : bien que cela soit prévu par la loi, ce n'était pas toujours mis en pratique. Le rapport souligne enfin l'état consternant de la formation des sous-officiers : il n'y a pas d'examen d'admission ; le nombre de cours reste en dessous de la moyenne européenne (1026 cours par rapport à 1650) et les exercices de tir sont plutôt symboliques (le ministère de l'Intérieur assure vouloir modifier très rapidement cette situation).

Une « police virile »

Contrastant avec la situation décrite de façon nuancée dans le rapport, les explications de la police et du gouvernement soulignent surtout qu'outre

l'insuffisance des effectifs et des moyens budgétaires, « la police est devenue moins sûre d'elle-même dans cette période de changement de régime ».

A l'époque de l'Etat-Parti, la police était au-dessus de toute critique. Dans un conflit entre un citoyen et la police – par exemple, une discussion à l'occasion d'un contrôle d'identité injustifié – le citoyen ne pouvait jamais avoir raison. De même, les lecteurs des journaux ne pouvaient pas être informés de l'existence d'une délinquance policière.

En 1989, tout cela a brusquement changé. Les policiers qui agissaient de façon autoritaire ont été condamnés, les journaux en parlaient. L'opinion publique a manifesté sa réprobation sur ce qui s'était passé, au cours des années précédentes, lorsque la police avait agressé brutallement et de façon répétée des manifestants paisibles. On découvrait soudainement qu'une délinquance policière existait et qu'elle dépassait même légèrement la moyenne nationale. Quelques affaires de corruption ont éclaté et ont également attiré l'attention du public.

Auparavant, les sans-abris et les chômeurs n'existaient pas. Celui qui n'avait pas de logement était arrêté et celui qui n'avait pas de travail pouvait être condamné à une peine d'emprisonnement pour « vagabondage réputé dangereux ». Il n'y avait pas non plus de réfugiés, car les gens essayaient plutôt de s'enfuir de Hongrie. Globalement, le gouvernement entretenait un esprit d'ordre dans la population.

Depuis, la police a lancé des campagnes renouvelées contre les sans-abris, les étrangers et les commerçants non-autorisés. Ces campagnes n'ayant donné que des résultats limités, on a prétendu, dans les discours officiels, que la Police était devenue moins sûre d'elle-même pendant cette période de transition et qu'il fallait qu'elle retrouve confiance en elle. Les témoignages de soutien se sont multipliés. Ainsi à propos d'une bagarre de rue à Budapest où un policier avait tiré sur un jeune tzigane et l'avait tué, le ministre de l'Intérieur, sans attendre le résultat de l'enquête du Parquet, exprima publiquement ses félicitations pour cette intervention énergique. Depuis cette affaire (automne 1990), il y a eu quatre morts, victimes de tirs policiers et aucun de leurs auteurs n'a été condamné. En janvier 1991, quelques semaines après sa prise de fonction, le nouveau ministre de l'Intérieur a d'ailleurs déclaré qu'il voulait « une police virile ».

Les systèmes anciens reprennent vie

Juste après les élections d'avril 1990, les responsables de la police ont projeté de réorganiser le régiment des Forces de police, auparavant appelé « révolutionnaire ». Répondant à une interpellation d'un député, le ministère de l'Intérieur a déclaré, en octobre 1990, que le gouvernement n'avait

pas l'intention de développer des forces de maintien de l'ordre, à savoir une police anti-émeute. Cependant, le budget de 1992 a prévu la création de deux compagnies des Forces de police en province et d'une unité de police de la circulation, spécialisée dans la destruction des barricades sur la chaussée. Selon le texte du projet de budget, l'objectif est de « traiter » les manifestations de masses et le terrorisme.

Au printemps 1991, les services policiers ont tenté de recréer une police bénévole qui possèderait des habilitations officielles. Cette initiative n'a pas été couronnée de succès : seule, une petite partie des anciens policiers bénévoles s'est présentée pour assurer ce service. Par contre, l'organisation des Gardes civiles locales est devenue un véritable mouvement populaire. D'après les estimations, près de quarante mille personnes appartiennent actuellement aux unités des Gardes civiles locales, la plus grande partie étant organisée par les collectivités locales. Les opinions sont très divergentes en ce qui concerne le but et le fonctionnement de ces unités. Certains pensent que les Gardes civiles sont des associations dont les membres défendent, au nom des droits civiques, leur propre sécurité et leur patrimoine, ainsi que ceux de leurs concitoyens. D'autres demandent que ces forces civiles bénéficient d'autorisations officielles, afin de participer activement aux poursuites contre les délinquants et au maintien de l'ordre public. Beaucoup craignent qu'avec les Gardes civiles une forme d'autodéfense, répandue partout dans le monde, mais surtout dans les pays anglo-saxons, s'implante en Hongrie. Pour ceux qui s'opposent à ce point de vue, les Gardes civiles ne font que renforcer les sentiments agressifs existant déjà dans la société *. En tout cas, le ministre de l'Intérieur a donné des instructions à la police pour qu'elle collabore avec les Gardes civiles et qu'elle leur assure un soutien sur le plan professionnel et technique. Selon les instructions du ministre de l'Intérieur, ceux qui possèdent un permis de détention d'arme peuvent l'utiliser au cours de leur service dans la Garde civile. C'est sans doute là un pas vers une transformation des Gardes civiles, affectées à l'autodéfense, en police auxiliaire.

Le rétablissement des systèmes anciens, c'est aussi le retour du rôle des services secrets.

La distinction juridique entre la police et les services de la Sûreté nationale n'a jamais signifié, en pratique, une totale séparation. En province, les unités du service de la Sûreté nationale sont restées dans leurs anciens locaux, c'est-à-dire dans le bâtiment de la Préfecture de police du *Comitat*, et dans certains services centraux du ministère de l'Intérieur.

Conformément aux instructions de mars 1991, données par le ministre de l'Intérieur et le ministre sans portefeuille, chargé de la surveillance des services secrets civils, le Service opérationnel de surveillance de la Sûreté

* Voir l'article d'Agota GUHULLETTE dans ce numéro des *Cahiers* (NDLR).

nationale et celui de la police fonctionnent dans une même unité organisationnelle. Un projet de loi élaboré récemment et qui sera probablement approuvé par le Parlement étend également la compétence du service de la Sûreté nationale aux trafics de stupéfiants et à d'autres formes de délinquance organisée. L'interpénétration entre les services secrets et la police judiciaire risque d'être encore favorisée par le fait que l'actuel ministre de l'Intérieur était auparavant le ministre sans portefeuille, chargé de la surveillance des services secrets civils et que son adjoint d'alors a pris sa succession à ce poste.

Conclusion

Avant et pendant le changement de régime, un important processus a été amorcé pour réorganiser les services de sécurité. Cependant, les réformes n'ont pas été menées jusqu'au bout. Les responsables de la police et des services secrets n'ont été changés que partiellement, changement qui s'est principalement opéré en considération du loyalisme à l'égard du gouvernement. En conséquence, en mai 1990, lors de la formation du gouvernement, et en tout cas, après les élections locales d'octobre 1990, le processus des réformes a été stoppé, puis il a fait marche arrière.

Néanmoins, ces perspectives critiques doivent être nuancées par l'existence d'une forte opposition parlementaire, d'instances locales qui défendent résolument leurs droits, d'une presse libre et, en son sein, d'organes écoutés qui réagissent avec vigueur quand ils constatent une violation des droits de l'homme.

Enfin, il faut souligner qu'il y a aussi bien dans l'Administration de l'Etat que dans la police, des spécialistes aux idées novatrices qui s'efforcent de moderniser et de démocratiser l'institution policière.

Pour ces raisons, on peut tout de même espérer qu'à long terme on n'assistera pas à une renaissance de la police de l'Etat-Parti sous une forme conservatrice.

La rénovation de la police dans les Länder de l'ancienne RDA : un parrainage ouest-Allemand

Otto Diederichs

Alors qu'il existe encore actuellement des difficultés considérables au niveau des administrations générales pour soutenir (en moyens matériels et en personnel) la réorganisation des services officiels dans les cinq nouveaux Länder de l'ancienne RDA, il n'en a jamais été de même au niveau de la Police. Dès la réunification, les anciens Länder fédéraux ont, dans ce domaine, tenu le rôle de partenaires. Grâce à cette forme de partenariat, les premiers éléments de l'organisation future des nouvelles polices se trouvaient déjà définis : les structures de la police des nouveaux Länder ont été calquées sur celles de l'ex-RFA. La chance unique de pouvoir procéder à une évaluation de la validité de ces structures n'a pas été saisie.

Cet article donne une vue d'ensemble, documentée, de la situation actuelle, et retrace les principales étapes de ce processus de rénovation de la police.

Quelle que soit la satisfaction que l'on puisse éprouver à voir imploser les appareils de la sécurité d'Etat – lorsque les hommes surmontent la peur qui les tenait depuis des décennies et refusent d'obéir à l'Etat –, il n'en est pas moins décevant – d'observer de quelle manière réagissent ces mêmes personnes lorsqu'on leur propose un nouveau système. Pour les observateurs de la politique de sécurité, l'écoulement et la reconstitution de la police et des services secrets dans les Länder de l'ancienne RDA sont une des transformations les plus intéressantes qui soient intervenues dans l'Allemagne de l'après-guerre.

Même si aujourd'hui, deux ans après ces événements, la question de savoir si l'ancienne Sécurité d'Etat de la RDA, la « STASI », a été dissoute par les Comités de citoyens ou si elle s'est *de facto* auto-dissoute⁽¹⁾, est toujours controversée, l'attitude de la population a cependant toujours été très nette : ce qu'elle revendiquait était de « mettre la STASI à la production ». Les anciens collaborateurs de la STASI ont été

(et sont toujours) recherchés avec une telle ténacité qu'ils ne trouvent plus de travail, même comme employés de voirie, le Traité d'Unification du 31 août 1990 interdisant leur emploi dans le secteur public. Il en va tout autrement de l'ancienne Police populaire (la *Vopo*). Bien qu'intimement liée à la STASI, la *Vopo* a su, dans une large mesure, échapper à la vindicte générale, d'une part en observant une position de stricte neutralité dans le conflit entre la STASI et la population, mais aussi en proposant aux citoyens et citoyennes une sorte de partenariat sur les questions de sécurité, partenariat qui a d'ailleurs été accepté.

La fin de la Police populaire

Le lent processus d'effondrement de la Police populaire n'a commencé qu'en octobre 1989. Malgré les événements de l'été, au cours desquels des milliers de citoyens et citoyennes avaient contraint les autorités à les laisser sortir du pays, la direction de l'Etat (SED), insensible aux sentiments de la population, voulut commémorer le 40^e anniversaire de la RDA. Au cours de ces célébrations, des manifestations de protestation et des marches silencieuses eurent lieu dans différentes villes. Ces protestations culminèrent le 8 octobre 1989 à Berlin-Est : plusieurs milliers de manifestants se dirigèrent vers le « Palais de la République », où le Président GORBATCHEV participait à une réception de clôture des « festivités ». La direction du Parti socialiste unitaire fit charger les manifestants par la Police populaire. Pour la première fois, on fit également intervenir des unités des groupes de combat d'entreprises ; le régiment d'élite « Félix DZERJINSKI », de la STASI, était en état d'alerte. C'est à Berlin et à Leipzig que la STASI se livra aux excès les plus graves. Pourtant, plus s'exerçaient de brutalités, plus s'opéraient d'arrestations, et plus la foule s'amassait. En RDA, le grand tournant se produisit les 7 et 8 octobre 1989. Cependant, au cours des jours suivants, la protestation ne cessa pas, et elle aboutit, un mois plus tard, à l'ouverture du mur de Berlin. Cette date marque le début de l'effondrement de la *Vopo* ⁽²⁾.

La police de l'Ouest comme modèle de la réorganisation des services à l'Est

Si la réorganisation administrative des cinq nouveaux Länder nés de l'unification du 3 octobre 1990 rencontre encore actuellement de graves difficultés, il n'en a jamais été de même pour leurs services de police. Dès les débuts, les anciens Länder fédéraux ont « parrainé » les nouveaux Länder, conformément à une résolution prise par la Conférence des ministres de l'Intérieur (IMK). L'Office fédéral de la police criminelle (BKA) assure la coordination de la réforme. Depuis lors, le Land de

Rhénanie du Nord-Westphalie et la Sarre s'occupent du Brandebourg ; le Schleswig-Holstein, les villes libres de Hambourg et de Brême, du Mecklembourg-Poméranie Occidentale ; le Bade-Wurtemberg et la Bavière se partagent l'assistance à la Saxe ; la Basse-Saxe aide la Saxe-Anhalt, la Hesse a été associée au Land voisin de Thuringe. Seul Berlin n'a pas reçu d'aide de ce type et s'est trouvé, presque du jour au lendemain, co-responsable d'une autre grande ville c'est-à-dire de l'ex-Berlin Est (sur la situation à Berlin, voir plus loin).

En même temps qu'étaient formées ces associations entre Länder, étaient posées les premières pierres des structures policières à réorganiser. L'occasion, unique, d'évaluer si le mode d'organisation de la police de l'ancienne République fédérale était encore adapté à son objet a été négligée : dans les nouveaux Länder, les structures des services ont été calquées sur celles des Länder d'Allemagne de l'Ouest. Sans doute, la brusque vacance du pouvoir et l'absence des forces de sécurité en ex-RDA (qui s'est traduite par un bond des statistiques de la criminalité), ont-elles imposé une contrainte de temps. L'exemple du Syndicat de la police (GdP) est la meilleure illustration de la précipitation qui, dans bien des cas, s'est imposée : d'une manière un peu illusoire, il était apparu possible d'enseigner les règles de la démocratie aux anciens officiers de la Vopo, dans le cadre d'une formation accélérée ; des cours ont été organisés en toute hâte à l'Ecole des cadres de la police à Hiltrup. Mais, lorsque les stagiaires sont retournés dans leurs anciens services, ils avaient pour la plupart été remplacés depuis longtemps.

La réunion des conditions juridiques et organisationnelles de la réforme

Des lois sur l'organisation de la police ont, entre-temps, été votées dans les cinq nouveaux Länder. Outre la répartition territoriale des compétences dans chaque Land fédéral entre plusieurs Directions de la police, ces lois prévoient la création d'une Direction de la police judiciaire par Land, d'une Ecole de police, et la constitution d'unités de Police mobile, stationnées en casernes. Le Brandebourg et le Mecklembourg-Poméranie Occidentale ont, en outre, décidé de créer des services de police fluviale et maritime. Les conditions formelles d'organisation d'une nouvelle police sont ainsi partout réunies.

L'alignement de la réglementation de la police sur le droit existant en République Fédérale avait été initiée dès avant l'adhésion définitive de la RDA à la RFA : sous le Gouvernement DE MAIZIÈRE, l'ancienne Chambre du peuple avait voté une loi sur les « Tâches de la police » (PAG), qui, dans ses grandes lignes, se conformait au « Projet type de loi uniforme de l'Etat fédéral et des Länder de la République Fédérale sur la police (MEPOLG) ». Malgré tous les problèmes soulevés par ce projet

(celui des prérogatives de la police, par exemple), cette loi (PAG), adoptée en septembre 1990, a permis aux Länder d'éviter d'avoir à élaborer en toute hâte leurs propres lois sur les tâches et les pouvoirs de la police. Mais on n'a pas profité du temps ainsi gagné : la Saxe, par exemple, à large majorité démocrate chrétienne, a voté le 11 juillet 1991, avant tous les autres nouveaux Länder fédéraux, une loi sur la police très proche de celle en vigueur dans le Bade-Wurtemberg, son partenaire.

Si l'on fait exception de certaines formes particulières de contrôle, les anciens membres de la Police populaire restés en place ont, entre-temps, fait l'objet d'enquêtes circonstanciées, menées en collaboration avec le responsable fédéral des dossiers de la STASI (le « Service GAUCK », ainsi dénommé du nom de son responsable). C'est ainsi que les conditions de titularisation des « Vopos » restés dans la police se sont trouvées, elles aussi, réunies. Au demeurant, le ministère de l'Intérieur du Brandebourg ne prévoit pas de recrutement de « nouveaux » agents (en entendant par là des élèves-policiers ayant suivi une instruction entièrement nouvelle) avant le printemps 1994 ; la situation est comparable dans les autres Länder. Les effectifs théoriques prévus des polices des Länder oscillent entre 7 500 (Mecklembourg-Poméranie occidentale) et 11 000 (Saxe).

Les directions de la police criminelle des Länder avant l'achèvement de la réforme

Les dispositions nécessaires à la création de structures opérationnelles sont désormais prises pour l'essentiel, non seulement en ce qui concerne la police en uniforme, mais aussi au niveau de la police criminelle. Dans chaque Land, les conditions ont été réalisées, ou le seront au plus tard au printemps 1992, pour disposer d'une Direction régionale de la police criminelle (LKA). A l'origine, il avait été envisagé de conserver dans les nouveaux Länder, la « Direction régionale commune de la police criminelle » (GLKA) créée par le dernier ministre de l'Intérieur de la RDA, Peter-Michael DIESTEL. D'après la loi sur l'Office fédéral de la police criminelle (BKA), (art. 3 par. 2), cette solution économique aurait été parfaitement admissible, car cette loi n'impose aux Länder que des services centraux de police criminelle. Mais la Direction régionale commune de la police criminelle n'a eu à aucun moment de perspectives réelles. Cette conception erronée trouve son origine dans l'histoire de la RDA : le ministre de l'Intérieur DIESTEL plaça en masse d'anciens membres de la STASI à la Direction centrale de la police criminelle (ZKA), qui est à l'origine de la Direction régionale commune de la police criminelle (GLKA). Lorsque, par la suite, la Thuringe refusa de signer la « Convention provisoire pour la création et l'entretien d'une Direction régionale commune de la police criminelle », son attitude marquera la fin de cette institution. Début 1991, un nouveau responsable fut donc placé à

la tête de la GLKA, un Directeur principal de la police criminelle muté de Sarre, dont la tâche principale fut la dissolution ou la « liquidation » de cet organisme qui employait environ 600 personnes, « avec des mesures d'accompagnement social », ainsi que l'on désigne ce genre d'opérations en « néo-allemand unifié ». Dès février 1991, un « Groupe de travail des Directions de la police criminelle des Länder de l'Est » a ensuite été créé au sein du GLKA, pour assurer la coordination de l'organisation des nouvelles Directions régionales de la police criminelle. Les premières « unités opérationnelles » ont été mises en place depuis la fin de l'été. Les Directions du Mecklembourg-Poméranie Occidentale et du Brandebourg veulent assurer leurs fonctions dès le début de cette année ; en Saxe et en Thuringe, doit exister, début 1992, au moins un embryon de Direction de la police criminelle. En Saxe-Anhalt on est allé particulièrement vite puisque, dès avril 1991, un fonctionnaire de l'Office fédéral de la police criminelle a pris par anticipation ses fonctions de Directeur de la police criminelle du Land. Que les futurs directeurs de la police criminelle proviennent des anciens Länder fédéraux semble chose acquise, même dans les autres Länder (il en est de même de la plupart des autres postes de direction des ministères de l'Intérieur et dans les polices). La Thuringe représente une exception, puisque l'on y a considéré comme « une bonne solution » qu'une personne originaire du pays soit placée à la tête de la Direction de la police criminelle du Land, avec cette réserve que la solution « ne doit pas être obligatoire ».

La police mobile demeure

Les anciens Länder de la République Fédérale s'étaient engagés, au début des années cinquante (la Sarre a appliqué cette orientation, après son rattachement en 1960), selon les termes d'un « accord administratif sur la création de polices régionales mobiles », à entretenir une « unité spéciale de police (Police mobile) ». Les nouveaux Länder ont adhéré à cet accord, ainsi que Berlin, où, en raison des réserves émises par les Alliés, la police mobile n'a pas existé. Les effectifs envisagés pour les Sections de Police mobile oscillent en général entre cinq (Mecklembourg-Poméranie Occidentale) et sept cent hommes. La Saxe fait exception, qui propose des effectifs de douze cent hommes. Selon la nouvelle version d'avril 1974 de l'accord administratif susmentionné, l'Etat Fédéral s'est engagé à prendre en charge les équipements en matériel (c'est-à-dire les véhicules, y compris les véhicules spéciaux, le matériel de transmission et sanitaire), les armes et les munitions, ainsi que les fournitures nécessaires ; les frais d'hébergement, d'habillement et d'instruction sont à la charge des Länder. Pour satisfaire à ces obligations, 100 millions de DM ont été inscrits au budget supplémentaire de Bonn pour l'année 1991, destinés à l'organisation des nouvelles unités de Police mobile (cantonnées en casernes).

D'autres aides à la création de la Police mobile proviennent, dans chaque nouveau Land, de la Police mobile du Land qui lui est associé.

Alors que les quatre autres Länder ont calqué, sans hésitation, le modèle d'organisation de la Police mobile, le Brandebourg cherche, d'une certaine manière, sa propre voie. Dans ce Land, on a renoncé (concession au « BUNDNIS 90 » – Alliance 90 –, parti membre de la coalition gouvernementale) à faire effectuer auprès de la Police mobile, comme cela se fait habituellement, l'instruction des recrues de la police. De plus, les fonctionnaires de police affectés aux groupes d'intervention de Police mobile ne peuvent y servir plus de cinq ans : passé ce délai, ils doivent passer à la police « normale », *la Schupo*. Le projet des Brandebourgeois de renoncer aux « équipements lourds », c'est-à-dire aux canons à eau, aux véhicules spéciaux et aux fusils sont assurément plus importants que ces innovations relatives.

On ignore combien de temps et dans quelle mesure cette attitude pourra se maintenir contre la volonté déclarée de Bonn. Ainsi la réalisation d'une des intentions originelles de la réforme – décentraliser partiellement les fonctionnaires de police en les affectant à des « groupes de commissariat central » – a dès maintenant été entravée par le gouvernement fédéral.

La « police de protection des frontières » transformée en « police fédérale »

La suppression de la frontière inter-allemande a été un véritable coup de chance pour la seconde force de police du pays, la « Police fédérale de protection des frontières (BGS). En raison de la suppression prochaine – prévue pour le début 1993 dans le cadre des accords de SCHENGEN – des frontières intérieures à la C.E.E., il était prévisible, antérieurement aux événements de RDA, que certaines tâches effectuées par les forces de police sur les anciennes frontières occidentales disparaîtraient et que de nombreux agents de la Police fédérale des frontières seraient licenciés : une étude du 6 juillet 1988, réalisée pour l'ancien Secrétaire d'Etat à l'Intérieur SPRANGER, estimait que la seule ouverture des frontières avec la France et les Etats du Bénélux entraînerait une réduction d'effectifs de 769 agents d'exécution et d'environ 190 agents affectés aux tâches individuelles de Police des frontières. Les frontières avec l'ancienne RDA et la Tchécoslovaquie ne mobilisaient qu'une part relativement faible du personnel de la Police des frontières. En prévision de cette situation, le ministère fédéral de l'Intérieur avait, dès 1987, mis en place une commission de planification. Mais cette commission baptisée « BGS 2000 » a négligé de réduire les effectifs de la Police fédérale de protection des frontières, forte d'environ 22 000 hommes. En revanche, on lui a cherché de nouvelles missions qui l'ont placée en concurrence avec d'autres administrations : protection des personnes, aux termes de l'art. 9 de la loi

sur l'Office fédéral de la police criminelle (BKA), prise en charge de missions incombant normalement à la Police des chemins de fer, prise en charge du service de sécurité du Bundestag (Chambre des Députés), de la sécurité aérienne conformément à l'art. 29C de la loi sur les transports aériens, et intervention de ses agents dans les tâches individuelles de police.

La réunification de l'Allemagne est survenue au cours de ces réflexions. De nouveau, s'imposait soudainement à l'Est une nouvelle mission pour cette formation de police : la protection de la nouvelle frontière, mission traditionnelle de la Police des frontières. Des éléments des unités de l'Ouest ont donc été transférés à l'Est, ce que favorisait le vide policier apparu dans l'ancienne RDA. Sous la direction d'environ 400 fonctionnaires de la Police des Frontières de l'ancienne République Fédérale, a été constituée la « Police des Frontières EST », où près de 3 000 anciens membres des troupes frontalières de la RDA, de la Vopo (Police populaire) et de l'ancienne Armée Nationale Populaire (NVA) ont été incorporés. L'effectif théorique de la Police des Frontières EST est de 8 300 hommes. Dans les nouveaux Länder fédéraux, on aboutit à un ratio Police des Frontières/population de 1 à 2 050, alors que dans l'ancienne Allemagne Fédérale ce rapport est de 1 à 2 730. Un soupçon paraît possible : celui, qu'en prévision d'éventuelles tensions sociales il ait été envisagé de disposer à l'avance de forces de police suffisantes.

L'élargissement des compétences de la police des Frontières est un aspect qui devrait, à long terme, s'avérer plus important que la simple extension territoriale de ses missions. En effet, certaines propositions du groupe d'études « BGS 2000 » ont été immédiatement mises en pratique : les missions de la Sécurité Aérienne et de l'ancienne Police des Transports de la RDA ont ainsi été attribuées à la Police des Frontières de l'Est de l'Elbe. Mais, d'emblée, les projets de Bonn allaient plus loin. La situation à l'Est y était considérée comme un terrain d'essai, pour l'extension de ces mesures à tout le territoire fédéral. La Conférence des ministres de l'Intérieur a adopté une proposition, à cet égard, au cours de sa séance de mai 1991. A peine quinze jours plus tard, un projet de loi modifiant la Loi sur la Police de Protection des Frontières a été adopté par le Cabinet Fédéral, mais il a été repoussé deux mois plus tard par le Bundesrat (Chambre Haute), dont la décision s'inspirait d'abord de considérations sur le respect de la Constitution. Les débats sur le projet de loi, prévus pour septembre, ont alors été reportés, et il est prévu que le texte soit renvoyé aux commissions compétentes du Bundestag (Chambre des Députés).

Mais cela ne modifie en rien les projets fondamentaux du Gouvernement fédéral. Depuis, les Officials de Bonn, de même que les leaders syndicaux de la police parlent de plus en plus de « Police fédérale », lorsqu'il est question de la BGS. De même, le changement d'appellation des anciens « Grenzschutz-Kommandos » (Commandements de la Police des Frontières), rebaptisés « Grenzschutzpräsidien » (Centres de Police des Frontières),

tières) — changement réalisé dans le cadre de la nécessaire restructuration de la BGS — doit, aux dires d'un membre du Conseil du Personnel du Commandement de la BGS à Berlin-Akrcnsfelde, prouver la volonté de la BGS d'aller plus loin sur la voie de la création d'une Police Fédérale⁽³⁾.

Le cas particulier de Berlin

Dans le scénario décrit jusqu'ici, Berlin constitue une exception : par anticipation sur la réunification des deux moitiés de la ville, l'autorité en matière de police sur l'ensemble de la ville a été transférée, dès le 1^{er} octobre 1990, au « Sénat » de Berlin-Ouest. Aussitôt après la réunification du 3 octobre, les compétences sur l'Est ont été réparties entre les cinq Directions de la police de Berlin-Ouest. Les structures de commandement de la police sont demeurées pratiquement sans changement, et la plupart des cadres dirigeants de Berlin-Est, à commencer par le Préfet de police Dirk BACHMANN, ont immédiatement été écartés. Au niveau du personnel d'exécution, un « mixage » a été réalisé : les personnels de la Vopo et de la police de l'Ouest ont été répartis sur tout le territoire de la ville pour former les « nouveaux », au cours de stages de courte durée et par la pratique quotidienne (sous la direction de fonctionnaires de l'Ouest). Les effectifs de la police de Berlin ont, du fait de l'absorption de l'ancienne Vopo, été portés de 23 000 (dont 13 500 fonctionnaires d'exécution) à 32 000 (dont 21 500)⁽⁴⁾. Même si l'on considère qu'une zone à forte concentration de population doit avoir une densité de présence policière supérieure à celle d'une zone rurale, à Berlin le ratio est de 1 pour 150 habitants, ce qui est tout à fait disproportionné (à titre de comparaison, une convention des ministres de l'Intérieur européens donne comme directive une clé de répartition de 1 pour 350).

En ce qui concerne le statut de la Police mobile, Berlin a également constitué dans le passé une exception. Dans la partie Est, la Police populaire, composée d'appelés, était compétente, alors que dans le secteur Ouest avait été créé, au début des années 70, une forme particulière de corps de police (cette spécificité résultait de ce que le statut particulier de la ville imposé par les Alliés interdisait au Sénat de Berlin-Ouest de participer à la Conférence des ministres de l'Intérieur). Cette formation, intitulée « Geschlossene Einheiten » (GE) (littéralement « unités fermées »), d'un effectif de 3 400 agents, hommes et femmes, qui étaient aussi affectés par roulement aux tâches quotidiennes de police, doit, d'ici la fin 1994, être transformée en deux brigades de Police mobile et sept « centuries de direction ».

Après avoir incorporé la police des transports de la RDA, la Police fédérale de protection des frontières, est désormais responsable, dans la partie Est de Berlin, de la sécurité des deux métros, U-Bahn (métro souterrain) et S-Bahn (métro aérien), alors que, dans la partie Ouest,

cette tâche est assurée par des services privés de sécurité (avec certaines formes de coopération de la police). Il est envisagé de constituer auprès du commandement de la BGS stationné à Berlin-Ahrensfelde, une brigade d'environ 600 hommes qui aura pour tâche exclusive d'assurer la police des chemins de fer sur le territoire du Grand-Berlin.

Dans cette fièvre générale de création et de restructuration des services, des modifications décisives sont actuellement entreprises dans le domaine de la Police criminelle. Ainsi, l'ancienne « Direction de la lutte contre la criminalité » va être disjointe de la structure de la Police criminelle, telle qu'elle existait jusqu'ici, et va être transformée en une direction indépendante de la police criminelle pour le Land. Parmi les différents modèles d'organisation en concurrence et au milieu des querelles de personnes, le projet tendant à subordonner également la Direction de la police criminelle du Land au Préfet de Police Adjoint est celui qui a le plus de chances de succès.

Les services secrets

En ce qui concerne la réorganisation du service de renseignements intérieur allemand (dit « de protection de la Constitution »), les avancées ne sont pas aussi rapides que pour la police, bien que, là aussi, tous les Länder anciens, partenaires des nouveaux Länder fédéraux aient envoyé à l'Est le personnel nécessaire. La retenue manifestée au début a d'ailleurs, depuis longtemps, été abandonnée et l'on a cessé de tenir compte de l'éventuel ressentiment de la population de l'Est. À l'heure actuelle, ce service se fait fort d'exploiter pour son propre compte la vague de xénophobie qui s'est manifestée en Allemagne, en invoquant comme argument la nécessité de se défendre contre les nouvelles orientations des mouvements d'extrême-droite. Si, début 1990, des évaluations prudentes établissaient encore les effectifs des futures « Directions régionales de protection de la Constitution » (LfV) à des chiffres compris entre 20 (Brandebourg) et 80 personnes (Thuringe), le Président de la Direction fédérale de protection de la Constitution (BfV) à Cologne déclarait récemment que les différentes directions avaient besoin d'au moins 120 collaborateurs ou collaboratrices pour pouvoir fonctionner.

Le Service étranger, ou « Service fédéral de renseignements (BND) », s'est lui aussi, malgré tous les démentis officiels, depuis longtemps assuré d'installations annexes. (À Berlin, il a repris les installations d'écoute des forces armées françaises). De même, dans le sillage de la Bundeswehr (armée fédérale allemande), le troisième service secret allemand, le « Militärischer Abschirmsdienst » (MAD), s'est implanté à l'Est.

Notes

- (1) Sur la dissolution de la STASI, Cf « Bürgerrechte und Polizei », CILIP 35, 1/1990, pages 48 et suivantes, et « Bürgerrechte une Polizei », CILIP 36, 2/1990, pages 45 et suivantes.
- (2) Sur la désagrégation de la Vopo, Cf « Bürgerrechte und Polizei », CILIP 37, 3/1990, pages 48 et suivantes.
- (3) Sur l'organisation de la police, Cf « Bürgerrechte und Polizei », CILIP 38, 1/1991, fascicule centré sur le thème « Rénovation de la police dans les Länder de l'ancienne RDA ».
- (4) Sur la situation à Berlin, Cf « Bürgerrechte und Polizei », CILIP 37, 3/1990, pages 18 et suivantes.

Coopération avec les pays d'Europe Centrale et Orientale

1989 -1991

Patrick Rougelet

Commissaire principal

division des relations bilatérales SCTIP

(Service de coopération technique internationale de police)

L'ensemble des pays de l'Europe Centrale et Orientale se trouve confronté depuis la libéralisation politique à une forte croissance de la délinquance et de la criminalité. L'inadaptation, tant juridique que technique, de forces de police à un phénomène criminel d'une nouveauté et d'une ampleur sans précédent dans ces pays, a conduit les dirigeants politiques à faire appel au savoir-faire des pays de l'Europe de l'Ouest et de la France en particulier : il faut noter que ces derniers sont directement menacés, en tant que destinataires in fine, par une criminalité de transit concernant les trafics de stupéfiants, d'armes, d'œuvres d'art et de véhicules volés.

La coopération, initiée en 1989, a consisté en une première phase d'évaluation des besoins et d'audit des institutions policières, maintenant suivie d'une phase d'approfondissement et d'organisation matérielle dans les domaines jugés prioritaires : lutte contre la grande criminalité, assistance juridique à la réorganisation des polices sur un modèle démocratique, assistance technique dans de multiples domaines spécifiques définis dans la première phase.

La coopération en matière de police initiée avec les pays de l'Europe Centrale et Orientale à partir de 1989, suite aux processus démocratiques engagés par ces Etats, s'est précisée chronologiquement en mai 1990 pour la Pologne et l'U.R.S.S., en juin 1990 pour la Hongrie et la Roumanie, en octobre 1990 pour la Tchécoslovaquie et la Bulgarie, en juin 1991 avec les Pays Baltes notamment la Lituanie et la Lettonie.

Il est à noter que pour l'ensemble de ces pays, les demandes de coopération en matière de police avec les pays d'Europe de l'Ouest et la

France plus particulièrement ont été formulées par les plus hauts responsables politiques de ces Etats et figurent parmi les objectifs prioritaires de leurs gouvernements.

La raison réside notamment dans la croissance de la criminalité, petite, grande et moyenne, qui a accompagné simultanément la libéralisation politique.

En effet, l'étanchéité des frontières et le régime communiste avaient un réel effet dissuasif sur la criminalité dont on pouvait estimer le taux en moyenne pour chacun de ces pays à 2/1000 (France entre 7 et 9/1000).

With the fall of communism and the democratisation of the 1989 years, the criminality has on average doubled, from where the concern of populations and political authorities.

A cela, il faut ajouter le développement rapide d'une grande criminalité de transit lié à l'ouverture des frontières et concernant la drogue, les trafics d'armes, d'œuvres d'art et de véhicules volés. Criminalité qui menace, par ailleurs, directement les pays d'Europe de l'Ouest, destinataires en fin de chaîne de ces trafics.

Pour ce qui est de la fonction policière et de l'appareil policier, dans ces pays, on retrouve les mêmes caractères généraux :

- absence de législation sur l'organisation et les missions de police ;
- au plan réglementaire, absence de statut du policier, de critères de recrutement, de critères de déroulement de carrière, de grilles indiciaires ;
- absence d'appareil de contrôle de l'activité policière et de code de déontologie s'inscrivant dans le respect des droits de l'homme ;
- militarisation des fonctions de police.

En ce qui concerne les techniques policières classiques, l'appréciation est inégale. En général correcte pour les techniques d'enquête, en matière de police judiciaire, elle souffre, en cette espèce, du retard technologique des spécialités scientifiques d'identification et d'analyse des traces et indices. En matière de maintien de l'ordre, les techniques sont d'ordre militaire avec usage de moyens lourds (chars) et, parfois, d'armes à feu.

Dans le domaine des stupéfiants, des trafics d'œuvres d'art, d'armes, de véhicules volés et de la prostitution, les techniques demeurent embryonnaires, eu égard au faible développement de ces types de criminalité sous le régime communiste.

Leur répression, notamment en ce qui concerne la prostitution, était d'ailleurs plus du ressort des organes politiques de renseignements (KGB, STB, etc.) qui les utilisaient comme instruments de manipulation, que de la compétence des polices de droit commun (MVD dans l'ex-URSS, par exemple).

Concrètement, la réponse de la France à ces demandes se fait en deux étapes.

Une première étape, dans laquelle nous nous trouvons actuellement pour la plupart de ces pays, à l'exception de la Pologne, de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie qui abordent avec 1992 une deuxième étape.

La première étape a consisté à faire face à une multitude de demandes visant tout à la fois à réformer les institutions policières en les faisant passer d'une structure de type totalitaire à celle d'un Etat de droit, à transformer des services de nature militaire en entités de nature civile, qu'à répondre ponctuellement à des situations concrètes induites par la libéralisation qui vit fortement progresser la criminalité de droit commun.

Ces polices démunies devant cette évolution avaient un besoin urgent d'assistance technique ponctuelle en matière de police judiciaire, de police de l'air et des frontières, de sécurité publique, etc.

Devant l'urgence de la situation, la France a répondu pragmatiquement, ponctuellement et avec un certain succès à ces sollicitations, à tel point que les demandes émanant de tout l'ancien bloc de l'Est, y compris de l'ex-URSS et de certaines de ses Républiques, se sont multipliées ces derniers temps.

L'expérience acquise, notamment avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, a permis de dégager les principes généraux de coopération suivants :

Une première phase dite d'évaluation qui consiste :

- en l'envoi d'experts français qui procèdent :
 - . à l'audit des institutions policières ;
 - . à l'évaluation des demandes.
- en l'accueil d'experts étrangers qui prennent connaissance :
 - . de notre organisation ;
 - . évaluent les modalités d'adaptation à leur système de nos structures ;
 - . à ce stade, est associé l'ensemble des directions de la Police nationale et on insiste beaucoup sur l'Etat de droit et ses conséquences importantes pour l'institution policière.

La confrontation de ces deux aspects permet de déterminer les actions à mettre en œuvre et d'en classer les priorités.

Cette phase peut s'accompagner d'actions ponctuelles visant à répondre à des demandes et des besoins particuliers (ex. assistance technique en Hongrie lors de la visite du Pape).

Si nécessaire, certaines institutions, comme l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, concourent activement à présenter le fonctionnement de la police dans des structures démocratiques modernes, en organisant des séminaires à destination des hautes autorités policières des Etats concernés mais aussi d'élus et de journalistes de ces pays, comme cela a été le cas en février-mars 1991 à destination de la Tchécoslovaquie.

Une deuxième phase dite de consolidation et d'approfondissement :
(c'est celle où nous nous engageons avec la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie en 1992).

Il s'agit alors d'organiser matériellement la coopération selon les axes retenus prioritairement en développant :

- dans le cadre des projets de lutte contre la grande criminalité (drogue, trafics d'armes, d'œuvres d'art, véhicules volés et blanchiment d'argent) :
 - . des séminaires réunissant l'ensemble des parties intéressées. Ainsi s'est tenu à Vienne du 9 au 13 décembre dernier, un séminaire sur les stupéfiants auquel participèrent dix-huit représentants des pays d'Europe centrale et orientale et de la plupart des Républiques de la CEI (Communauté des Etats indépendants) ;
 - . des formations spécialisées sur ces thèmes en France et dans ces pays.
- dans le cadre de la transformation de ces polices en entités administratives compatibles avec un Etat de droit :
 - . fourniture de documentation destinée à l'élaboration des lois et règlements régissant le statut et les missions de la Police et des policiers ;
 - . fourniture de documentation concernant la déontologie, le respect des personnes et des droits fondamentaux.

Enfin, toujours dans le cadre de cette deuxième phase, autant que possible, on fournit l'assistance technique selon les besoins mis en évidence lors de la première phase.

A ce stade, l'ensemble des Directions de la police nationale est également fortement sollicité. Ce sont elles qui fournissent les experts envoyés en mission auprès des autorités policières de ces pays, et l'encadrement des stages et visites organisés en France au bénéfice de ces Etats.

Si l'année 1989 a été celle des premiers contacts, l'année 1990 celle du démarrage des premières coopérations, l'année 1991 peut être qualifiée d'année « test » pour notre coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale.

En ce qui concerne l'ex-URSS, la coopération est restée en l'état de ce qui était prévu en 1990 pour les raisons que l'actualité a récemment développées⁽¹⁾.

Pour l'instant deux pays se dégagent nettement. Il s'agit de la Pologne et de la Hongrie avec lesquels notre coopération a pris un rythme très important car les demandes sont nombreuses. Par ailleurs, ces deux pays possèdent une réelle avance vers notre type de démocratie.

Les actions se sont développées grâce notamment à l'implantation de délégations permanentes du SCTIP, l'une à Varsovie (décembre 1990), l'autre à Budapest (juillet 1991).

Un troisième pays, la Tchécoslovaquie, présente un potentiel très sérieux de coopération.

La coopération en est encore à ses débuts pour la Roumanie, la Bulgarie et les Pays Baltes.

Enfin, signalons que des textes appelés « déclarations communes » entre ministres de l'Intérieur ont été signés avec la Hongrie (décembre 1990), la Tchécoslovaquie et la Roumanie (avril 1991).

Quant au bilan des actions, le Service de coopération technique internationale de police a organisé 40 visites, représentant un gros tiers des accueils du service et concernant 141 personnes.

Outre la présentation des principaux services et directions de la police française, les centres d'intérêts se sont portés, en premier lieu, sur les techniques de police scientifique, de lutte contre la grande criminalité et de maintien de l'ordre.

Sur le plan de la qualité des personnalités, quatre ministres de l'Intérieur (Tchécoslovaquie, Pologne, Roumanie, Lituanie) et un directeur général de la police nationale (Pologne) ont été reçus en France.

En matière de formation sur le terrain, et en France, on note le dynamisme de la coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale : cinq actions de formation ont été menées en Hongrie, huit en Pologne, une en Roumanie, trois en Tchécoslovaquie, nonobstant les projets en cours d'élaboration avec les Etats Baltes.

Il y a actuellement neuf élèves commissaires de police qui suivent l'enseignement de l'Ecole nationale supérieure de la police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, de nationalité hongroise, bulgare et roumaine.

On compte trois officiers hongrois à l'Ecole supérieure des officiers de paix de Nice et dix inspecteurs hongrois à l'Ecole supérieure des inspecteurs de la police nationale de Cannes-Ecluse.

Six stages institutionnels ont été programmés en 1991 sur les thèmes suivants : maintien de l'ordre, sûreté de l'Etat, sûreté aéroportuaire, lutte contre les stupéfiants, formation à la sécurité rapprochée, police économique et financière.

Des stages d'officiers de police judiciaire ont été montés spécialement pour la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, afin de permettre aux futurs officiers de ces polices nationales de concevoir nécessairement leur mission dans un cadre juridique spécifique et approprié.

Le Service de coopération technique internationale de police a organisé et animé en 1991 différents stages pédagogiques ou de formation de formateurs au bénéfice de fonctionnaires de Pologne et de Hongrie.

Enfin, d'importantes actions ont été réalisées au bénéfice de ces pays en matière de lutte contre le trafic des stupéfiants, avec le concours de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (DCPJ).

Le problème de la drogue est en Europe Centrale et Orientale préoccupant. Les structures de lutte sont inadaptées dans la plupart des pays et il

est encore plus malaisé qu'ailleurs de délimiter les contours exacts de la situation réelle des pays de la « Route des Balkans ».

Les efforts entrepris par les ministères des Affaires Etrangères et de l'Intérieur des pays européens de l'ouest depuis 1990 tendent à définir une politique d'assistance internationale en matière de lutte contre les stupéfiants axée autour de deux pôles :

- aider les pays à enrayer un fléau menaçant pour leurs sociétés ;
- lutte contre l'utilisation de leurs territoires comme zones de transit à destination du marché occidental.

La formation des hommes, la mise en place d'équipements modernes sont les moyens d'affirmer notre présence et nos intérêts en Europe de l'Est.

De l'automne 1989 à 1991, la France a accompli un important effort d'assistance en matière de police au bénéfice des pays d'Europe centrale et orientale en y consacrant un budget de 17 MF géré par le ministère des Affaires Etrangères et la MICECO (Mission interministérielle pour la coopération avec l'Europe centrale et orientale).

Elle n'est pas la seule et son action s'inscrit avec le concours d'autres Etats d'Europe de l'Ouest dans et en dehors de la CEE. Une réunion à Rome, en décembre 1990, a permis de faire le point sur les actions engagées dans le cadre du partenariat européen.

On notera bien sûr l'action de l'Allemagne centrée sur sa zone d'influence traditionnelle (Tchécoslovaquie, Hongrie, Yougoslavie), mais aussi axée sur les nouvelles Républiques de la CEI. L'Allemagne consacre un budget de 2 millions de DM pour chacun des pays de la zone par an et sur une durée triennale.

L'Autriche a une coopération importante dans notre domaine avec la Tchécoslovaquie et la Hongrie.

La Grande-Bretagne recherche avec l'ensemble des pays de la zone, notamment la Russie, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, une coopération-assistance en matière d'« intelligence » (renseignement).

L'Italie a une coopération plutôt marquée, notamment en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, avec la Bulgarie, la Roumanie et la Yougoslavie (route des Balkans).

Les U.S.A. ont une riche coopération en la matière avec la plupart des pays de la zone.

Le Canada développe également une coopération tous azimuts avec ces pays.

La France, comme nous l'avons indiqué plus haut, est l'un des pays occidentaux les plus sollicités notamment pour son savoir-faire administratif et policier.

Comme le démontre à l'évidence cette longue énumération, l'enjeu de cette coopération est considérable.

De sa réussite dépendra, en ce qui concerne l'Est, l'accession de ces sociétés à un type d'Etat de droit, car on ne peut parler d'Etat de droit si dans ces pays, à côté de Parlements, d'autorités politiques élues au suffrage universel déterminant l'existence d'une majorité et d'une opposition, du libre exercice des droits fondamentaux de l'Homme, il n'existe pas une police de type démocratique dont les activités sont déterminées par la loi et non l'arbitraire.

En ce qui concerne l'Ouest, l'intérêt est on ne peut plus évident : sans la mise en place d'une police technique efficace, comment lutter contre une criminalité internationale organisée ? Les trafiquants de « tout poil » s'engouffrent dans les brèches ouvertes que constituent les frontières de l'Est et leur activité est facilitée par l'état de désorganisation des sociétés et des institutions de ces pays dans la période actuelle. La cible reste en effet la même : les consommateurs de l'Ouest, ceux de l'Est n'étant pas économiquement en état de l'être.

C'est pourquoi, le SCTIP envisage en 1992 d'intensifier et d'approfondir ses actions en les élargissant aux domaines de la sécurité aéroportuaire et des techniques modernes applicables à la sécurité publique dans une société démocratique. Ces actions déjà initiées, mériteraient une systématisation et un suivi rigoureux.

Note

- (1) En dernière minute un accord de coopération a été signé en matière de police entre les ministres de l'intérieur Français et Russe le 6 février dernier.

Un épilogue

Réflexions sur la situation et le rôle de la police dans le cadre de la transition des régimes politiques marxistes léninistes du Centre et de l'Est européen

Denis Szabo

Une double difficulté préside à toute réflexion concernant la police dans ses rapports avec la transition socio-politique en cours dans les ex-pays socialistes. D'abord, il y a les difficultés inhérentes à l'analyse même de la fonction policière, quelque soit, par ailleurs le régime constitutionnel en cause. Ensuite, il y a les problèmes posés par l'examen du processus complexe de transition d'un régime totalitaire centralement planifié vers un régime de démocratie libérale, basé sur l'économie sociale du marché.

Ignorer ces difficultés, c'est courir le danger d'un réductionnisme lourd de conséquences. Il est aisément compréhensible — comme l'indiquent les articles traitant de la Hongrie, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie — que la suppression simultanée et soudaine de la crainte (voir de la terreur) éprouvée devant l'institution policière, d'une part, et la confusion résultant du changement radical des règles du jeu économique et politique, d'autre part, provoquent un quasi effondrement de l'ordre et de la sécurité publics. Saisir la *fonction policière* — baromètre et thermostat tout à la fois — d'une culture et d'une organisation sociale nationale, est autrement plus difficile. De même, la prise en compte du processus de transition socio-politique et économique, des mécanismes et des interactions entre le droit et les mouvements politiques, est indispensable. L'émergence virtuelle d'une société civile et d'un Etat de droit, mis en place par un régime parlementaire multi-partite, semble inévitable comme l'illustre l'article concernant l'ex-URSS. Les contributions donnent une certaine idée de l'ampleur et de la complexité des problèmes qu'affrontent les polices de ces quatre pays.

C'est pour ne pas encourir ce reproche de réductionnisme, que nous proposerons quelques réflexions sur la fonction policière (A) et sur quelques problèmes posés, pour l'ordre public, dans le contexte d'une

transition socio-politique apparemment soudaine mais sûrement radicale (B).

A - La distinction, dans l'analyse sociologique classique, entre fonctions latentes et fonctions manifestes nous est utile dans l'étude de la police (voir R. BOUDON et Fr. BOURRICAUD, 1982). En ce qui concerne les fonctions latentes de la police, écartons d'emblée les mises en équation habituelles entre « délinquance » et « police » : la réalité complexe de la délinquance est un effet de miroir de la réalité complexe de la police. S'agit-il de la police « visible » qui symbolise le maintien de l'ordre aux coins de nos rues, dans nos commissariats de quartier ou celle, se présentant dans les formations quasi militaires, lors des manifestations de masse (CRS) ? Ou bien est-ce la police « invisible » des renseignements généraux, des agents provocateurs ou d'infiltration, des savants techniciens des laboratoires de la police judiciaire ou des agents de la sécurité privée, tellement répandus qu'ils assurent même la garde à l'entrée de Scotland Yard ? En effet, cette complexité répond non seulement aux menaces multiples et à caractère multiforme qui pèsent sur la paix sociale (des petits délinquants chapardeurs aux fabricants de fausses factures, aux hommes d'affaires accusés de délits d'initié), mais également à l'attente diffuse mais omniprésente du corps social afin que soit assuré l'équilibre entre la protection des libertés individuelles, la sécurité des personnes et des biens et l'égalité de chacun dans l'arbitrage ou l'adjudication lors des conflits.

Les *fonctions manifestes* de la police sont fixées, à partir des finalités normatives, promulguées par le législateur et mises en œuvre par les décrets d'application, de réglementations, notes de service de toute sorte, etc. L'institution policière, l'action policière, sont évaluées à l'aune de ces finalités et de ces normes. La sociologie de l'organisation policière, de la « police en action », s'inscrit dans cette perspective, suit cette approche. (Voir SZABO, et alii, 1974).

Les *fonctions latentes* (précisées surtout dans l'œuvre de R.-K. MERTON), sont révélées par l'adaptation, la réévaluation des fonctions manifestes dans le contexte d'un système socio-culturel donné et opérant au sein de contraintes institutionnelles précises. La sociologie et l'anthropologie du droit ont révélé les formes et les caractéristiques multiples des fonctions latentes (voir l'œuvre de D. BLACK, 1989 et de N. ROULAND, 1988 et 1991). Lors de l'application de la loi punissant le viol, quel qu'en soit l'auteur présumé, pourquoi y a-t-il surreprésentation des condamnés appartenant à telle ou telle minorité visible ? Les lois réglementant les dépenses électorales ou la confidentialité de certaines informations boursières sont circonvenues par des opérations frauduleuses, pourquoi ? A l'instar de la surreprésentation des minorités visibles, y aurait-il surreprésentation des « tendances » criminelles chez les politiciens ou les financiers ? Ou s'agit-il d'autre chose ?

Il est difficile, pour le chercheur, de trouver la juste réponse à ces questions. Mais, il est tout aussi indispensable de la chercher car sans cet

effort, la signification de la réalité sociale observée lui échappe. « ... dans la mesure où la pratique humaine est ordonnée par des fins, elle s'incarne sous la forme d'une stratégie pour laquelle l'opacité et l'ambiguité constituent une dimension délibérément recherchée et entretenue ; cette dimension résiste de manière irréductible à une objectivation théorique complète... C'est donc une erreur profonde que de s'obstiner à épingle sur un schème rationnalisant une activité qui conçoit son incertitude comme l'un de ces atouts décisifs » (BRODEUR, 1984, n° 1, p. 25).

J.-P. BRODEUR réclame l'abandon du volontarisme épistémologique. Il a bien raison. Mais on ne doit pas abandonner la recherche de la *compréhension*. On y sera aidé en suivant la distinction entre *fonctions latentes* et *manifestes*. Alors, on comprendra le sens de l'ambiguité indispensable de la mission et de l'activité policière. Les mandats policiers sont des chèques en gris et pour cause : c'est la seule chance pour la police de répondre à ses fonctions latentes sans nier ses fonctions manifestes. Rédigés en « termes généraux » — note BRODEUR — et ce sont là des fonctions manifestes —, ils sont « encaissés en opérations particulières » — ce sont là des fonctions latentes (BRODEUR, op. cit. pp. 32-33).

Il se pose, à propos des fonctions latentes, un problème plus fondamental, de nature théorique. S'agit-il de construits symboliques, exprimant les efforts des mouvements sociaux pour redéfinir, pour recomposer le paysage normatif d'une société globale ou bien sont-elles les expressions de besoins fondamentaux, immémoriaux, des aspirations intemporelles des hommes liées par l'histoire au sein de structures, d'organisations, d'institutions ? Ces dernières doivent être façonnées, en définitive, tenant compte de ces besoins, de ces aspirations quelles que soient, par ailleurs, les coups de boutoir de l'histoire (révolutions, guerres) ou les cycles et les détours que parcourt celle-ci. On finit par y revenir, toujours.

B - L'analyse des transitions socio-politiques dans ses relations avec les fonctions manifestes des polices de l'Europe de l'Est peut se faire avec les concepts et les outils classiques de la sociologie de la police. Ceux-ci permettent des comparaisons avec les institutions et les situations dans le reste du monde. A titre d'exemples, et sans être exhaustif, on peut relever les points suivants.

- L'augmentation brutale de la criminalité laisse craindre l'effondrement de l'ordre public. Les statistiques hongroises sont considérées comme les plus fiables dans cette région. Les services des statistiques ont pu, aussi, maintenir leurs hauts standards scientifiques, bien connus des spécialistes, depuis la fin du XIX^e siècle. Les prévisions préparées par le ministère de l'Intérieur pour 1991 chiffrent les crimes et délits rapportés à la police entre 550 000 et 830 000 avec une marge d'erreur de 15/20 %. Les mêmes chiffres étaient de 320 et 330 000, pour 1990, avec une marge d'erreur de 5 %. L'auteur, le directeur de la Sûreté nationale, n'extrapole pas davantage, étant donné l'imprévisibilité des variables, d'ordre politique, économique, ou législatif. Mais, il est bien entendu que l'institution

policière est absolument submergée par une augmentation venant par à-coups et aussi massivement. Il en serait de même dans n'importe quel pays européen. (SZABO, Gy., 1991, p. 21-22). La situation hongroise reflète une tendance. Celles des autres pays de la région constituent des variations d'ampleur plus ou moins considérable autour de cette même tendance.

- Paradoxalement pour un ex-Etat policier, le taux d'*encadrement policier* est particulièrement bas. Le nombre d'habitants par policier est de 255 dans la RFA, 253 en France, 359 en Suisse et... 426 en Hongrie. Pour atteindre le niveau allemand, 13 000 nouveaux policiers devraient être recrutés immédiatement dont 1/4 pour la police judiciaire. Hormis les coûts difficilement compatibles avec l'austérité des dépenses publiques imposée par le FMI, dans la plupart de ces pays, il faut un minimum de 2-3 ans pour la formation du personnel et 2-3 ans supplémentaires de stages supervisés pour les membres de la police judiciaire. L'avenir immédiat est donc plutôt sombre.
- L'effondrement du *taux de réussite dans l'identification des auteurs* d'actes criminels découle du point précédent. En 1985, on relevait 142 884 affaires résolues – toujours en Hongrie –, contre 86 496 cas dans lesquels les auteurs n'avaient pas pu être identifiés. Cinq ans plus tard, en 1990, il y avait 245 186 affaires résolues, contre 195 052 cas non élucidés. Pour des spécialistes, ces chiffres parlent d'eux-mêmes... Une augmentation de près de 50 % de la criminalité connue, une baisse de 35 à 27 % du taux des affaires « réussies » rappellent des chiffres/taux... américains ! S'agit-il d'un soudain accès de fièvre du corps social ou est-ce l'indice d'une maladie menaçant la survie de la société ? La question mérite d'être posée.
- Contrairement à l'ex-URSS, des *Constitutions nouvelles* ont instauré des *Etats de droit* en Pologne, en Hongrie et dans la République Tchèque et Slovaque. Mais la mise en œuvre législative est loin d'être achevée : les Codes pénaux ne sont pas encore refondus, des réformes d'articles particuliers sont plus ou moins avancées, suivant les pays. Si l'on en juge par l'exemple occidental, et particulièrement français, les commissions de réforme du Code pénal ont beaucoup de pain sur la planche... et leurs travaux risquent de s'étendre sur des décennies...
- Plus rapide est la production d'une loi sur la police : la Hongrie en promet une pour 1992 *. L'avènement d'une telle loi ne tardera pas dans les deux autres pays. *L'assistance technique occidentale*, française et allemande en particulier, a ici un rôle stratégique à jouer. Si ces pays renouent avec la tradition pré-communiste, ils reviendront probablement au modèle d'une *police centralisée*. Ce modèle, hérité de l'Empire austro-hongrois, était imaginé par METTERNICH appelé à policer une gigantesque mosaïque ethnique, religieuse et politique. Il a fait, à sa manière, ses preuves. S'il n'était pas au service de la démocratie, il instaurait au moins

* V. néanmoins les réserves de F. KÖSSEG dans ce numéro des *Cahiers* (NDLR).

un minimum de libéralisme, c'est-à-dire de tolérance entre les composantes souvent disparates de l'Empire. C'est peut-être une première étape à parcourir : restaurer le libéralisme, l'esprit de tolérance, le respect du droit à la différence. Après les bouleversements sociaux et politiques, subis par la région depuis 1918, ce serait déjà un progrès considérable ; mais aussi, largement insuffisant pour les pays qui sont déjà membres du Conseil de l'Europe (ou candidats), signataires donc de la Déclaration Européenne de Sauvegarde des droits de l'homme. Honorer cette signature signifie assurer l'exercice des droits démocratiques, qui ne figurent que très inégalement dans leurs traditions (plus chez les Tchèques que chez les Polonais, plus chez les Hongrois que chez les Ukrainiens, etc.). Policer les minorités constitue un problème crucial dans les sociétés multi-ethniques, là comme ailleurs dans le monde.

● Comment peut-on *assurer un ordre démocratique* dont la police sera la gardienne attitrée ? Les régimes marxistes-léninistes défunt n'ont pas connu de législations fixant le cadre de l'activité policière. Il s'agissait, en fait, de milices armées de partis politiques (du PC) qui disposaient du monopole de la contrainte étatique. Jusqu'à la consolidation du pouvoir communiste, la fonction proprement politique dominait l'action policière : il s'agissait de combattre l'ennemi de classe, de l'anéantir. Les procès « construits » des années 30 en Russie, des années 50 dans les autres pays socialistes, marquent cette période d'une façon indélébile, comme l'Inquisition avec la chasse aux sorcières. La « normalisation » d'une légalité « socialiste » rétablissait, *de facto*, jamais *de jure*, l'exercice de certaines libertés civiques. La marge variait de pays en pays : la Hongrie avait la réputation d'être « la baraque la plus gaie » du camp socialiste, la RDA de la Stasi, probablement la plus sinistre... C'était une question de degré, non pas de nature. La police était au service de l'ordre socialiste, du Parti-Etat et de sa hiérarchie, de son oligarchie.

● *La décentralisation des pouvoirs de contrôle* sur la police doit être la seconde étape, succédant rapidement à la première. C'est la condition de la mise en service de la fonction policière latente, au bénéfice de l'Etat de droit constitutionnel. Malgré les dangers d'autoritarisme ou de trafics d'influence qui augmentent avec la proximité des pouvoirs de contrôle (la leçon de la police de METTERNICH n'est pas oubliée dans cette région...), la décentralisation de ceux-ci doit s'effectuer rapidement. Les élections locales (provinciales, départementales, municipales) mettent en place partout des autorités qui doivent exercer au moins une partie du pouvoir de contrôle sur la police. La police judiciaire doit passer sous l'autorité du Parquet. Celui-ci est normalement intégré maintenant dans les ministères de la Justice.

● Paradoxalement, après les décennies de dictature, *l'image de la police* dans l'opinion publique est loin d'être désastreuse, si l'on en juge par un sondage effectué en Hongrie. (SZONDA-IPSOS-1991). Plus de la moitié de la population a une opinion plutôt favorable de la police. Le public relève toutefois les incertitudes, les hésitations dans l'action des policiers lors-

qu'ils sont confrontés à une situation problématique ou criminelle. Nous touchons là un problème fondamental qui doit concerner toutes les polices ex-socialistes. Elles furent en effet des figures emblématiques d'un pouvoir illégitime et arbitraire, et elles en paient le prix.

Pour comprendre ce paradoxe, soyons attentifs au changement de modèle culturel qui survient dans les pays de l'Est. De sociétés intégrées, autour de valeurs et de normes congruentes qui postulent et imposent un système normatif unique et juridique contraignant, aux comportements individuels et aux mœurs de sous-cultures diverses, les sociétés est-européennes s'approchent du modèle des sociétés partiellement intégrées qui est celui des pays où domine l'économie sociale de marché. La transition d'un modèle à un autre recouvre aussi le long processus de modernisation, visant à mettre cette région au diapason des pays occidentaux (KULCSAR, 1991). Elle est engagée, à des degrés divers dans tous ces pays : probablement, davantage en Hongrie, grâce au kadarisme mou de ces vingt dernières années, et moins, peut être, dans la Russie dotée de son premier président élu qui a répudié, officiellement, la doctrine communiste.

Cette image positive de la police hongroise (il peut y avoir des variations notables entre pays) pose problème. Malgré l'arbitraire et l'autoritarisme propre à un Etat totalitaire (calculables, à titre de fonctions manifestes, par les atteintes aux droits de l'homme, systématiquement perpétrées), il me semble exister, aussi, une aspiration diffuse et profonde à la sécurité et au respect des règles, protégeant l'exercice des libertés civiles.

- C'est là que gît, à mon sens, le dilemme fondamental auquel s'exposent les nouvelles démocraties constitutionnelles : comment passer de la lettre de la Constitution (instituant des Etats de droit au plein sens du terme) à son esprit, de la *Constitution* au « *constitutionnalisme* », suivant l'expression heureuse du père de la réforme constitutionnelle hongroise de 1988, le professeur KULCSAR (1991). Se nourrissant d'une maigre tradition démocratique, habitués au respect de l'autorité établie, disposant de fragments de la « culture bourgeoise », connaissant à peine les libertés communales – autant d'éléments qui constituent les terroirs classiques des libertés civiques –, ces pays prendront du temps avant d'accéder, à la phase du constitutionnalisme ! L'acceptation de la pratique démocratique dans la solution des problèmes de l'ordre et de sécurité publics par la voie négociée, recourant à la conciliation, à l'arbitrage et, finalement au respect des règles de la loi (*due process of law*) ne se fera pas sans mal ni promptement.

La police est, plus que d'autres institutions sociales, un délicat sismographe : elle reflète aussi bien les valeurs traditionnelles les plus ancrées dans le tréfond des cultures et histoires nationales que celles qui se dégagent des aspirations les plus volatiles, les plus confuses mais néanmoins les plus répandues et étendues des sociétés post-modernes, désenclavées, mobiles, vivant à l'heure du village global de Mc LUHAN. Cette sensibilité aux valeurs, cette connivence avec les traditions nationales font de la police de chaque pays une expression unique de la culture nationale.

RÉFLEXIONS SUR LA SITUATION ET LE RÔLE DE LA POLICE
DANS LE CADRE DE LA TRANSITION DES RÉGIMES POLITIQUES MARXISTES
LÉNINISTES DU CENTRE ET DE L'EST EUROPÉEN

Voici une limitation considérable à tout transfert de technologie socio-culturelle d'un pays, d'une région à l'autre.

D'un autre côté, les exigences de la vie en commun, le respect des libertés publiques et les garanties de la sécurité des personnes et des biens sont, sociologiquement parlant, comparables au sein d'une aire de civilisation donnée. L'efficacité de la police se mesure par des indices quantitatifs, tout comme l'état de la criminalité. L'équipement technologique de la police judiciaire, les performances des membres s'évaluent également. Les accords des coopérations techniques peuvent se négocier avec des bénéfices mutuels. Pour recourir à notre distinction, les fonctions policières manifestes se codifient assez aisément et peuvent se comparer utilement sur le continent européen. L'espace européen est marqué par des transitions contrastées lorsque l'on passe de l'Europe de tradition romaine et protestante vers les pays à tradition byzantine ou johannite. L'unité virtuelle de cette Europe, fixe et évalue sensiblement de la même façon les fonctions manifestes de la police.

On pêcherait cependant contre l'esprit d'une bonne sociologie si l'on omettait de prendre en compte les fonctions latentes de la police. La plus forte résistance de la frange occidentale de l'Empire de CHARLEMAGNE à la tentation totalitaire a des raisons accessibles à l'investigation scientifique. La faiblesse de la fibre démocratique du reste de l'Europe affecte directement les fonctions latentes de la police. Parler d'équivalence fonctionnelle entre ces pays — comparant les seules fonctions manifestes — serait méconnaître le rôle des fonctions latentes. Ces dernières constituent, en fin de compte, le ressort de base de l'action des acteurs motivés qui sont aussi bien des citoyens, que des délinquants et des policiers.

Les chèques en gris dont parle si justement BRODEUR, gris de l'Atlantique à l'Oural, seront libellés aux montants forts variables et seront escomptés à des guichets semblables mais aux codes fort différents...

Voici les quelques réflexions qu'inspire la lecture de ces remarquables contributions à l'étude de la police Est-européenne qui se trouve, sans doute aucun, à une époque cruciale de son histoire. La restitution de l'unité européenne inclut aussi la restauration d'un dialogue entre gardiens attitrés des libertés et de la sécurité des citoyens. Condition préalable de ce dialogue : une meilleure connaissance mutuelle. C'est ce qui est servi par le présent numéro des *Cahiers*.

Références bibliographiques

BLACK (D.), *Sociological Justice*, Oxford University Press, 1989.

BOUDON (R.) et BOURRICAUD (F.), *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1982, p. 244-248.

BRODEUR (J.-P.), La police ; mythes et réalités, in *Criminologie*, 1984, n° 1, p. 25. Republié par les *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 6, août-septembre 1991, p. 307-337.

- Kriminológiai Kódlemenyek, n° 38-39, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1991. (Questions actuelles de l'ordre public, in *Bulletin de la Société hongroise de criminologie*).
- KULCSÁR (K.), Politikai rendszerváltzás Magyarországon, (Az átmemenet jogi és politikai problémái) in Társadalomkutatás, 1991, n° 4, (Le changement de régime en Hongrie ; aspects juridiques et politiques), in *Revue des recherches sociales de l'Académie des Sciences de Hongrie*.
- ROULAND (N.), *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1988.
- ROULAND (N.), *Aux Confins du droit*, Paris, Editions Odile Jacob, 1991.
- SZONDA-IPSOS, Tükör a rendőrségről/ II rész. Rendészeti Szemle, 1991, n° 5, (Miroir de la police dans l'opinion publique, in Revue du ministère de l'Intérieur).
- SZABÓ (D.), Győző, *A Közrend és a közbiztonság aktuális kérdései*. Idem.
- SZABÓ (D.) et alii, *Police, Culture et Société*, Montréal, PUM, 1974.
- TAUVER, István, Szervezetszociológiai tanulmány a rendőrségről, II rész, in Rendészeti Szemle, 1991, n° 5 (La sociologie de l'organisation policière, *Revue du ministère de l'Intérieur*).

Deuxième partie

REPÈRES

Regards institutionnels *

(15 octobre 1991-15 janvier 1992)

Réglementation

Chèques

Loi n° 91-1382 du 30 décembre 1991 relative à la Sécurité des chèques et des cartes de paiement (JO Lois et Décrets, 1^{er} janvier 1992, p. 12).

Drogue

Loi n° 91-1264 du 19 décembre 1991 relative au renforcement de la lutte contre le trafic des stupéfiants (JO Lois et Décrets, 20 décembre 1991, p. 16 593).

Environnement

Loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs (JO Lois et Décrets, 1^{er} janvier 1992, p. 10).

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (JO Lois et Décrets, 4 janvier 1992, p. 187).

Décret n° 91-1122 du 25 octobre 1991 relatif à la qualité de l'air et portant modification du décret n° 74-415 du 13 mai 1974 relatif au contrôle des émissions polluantes dans l'atmosphère et à certaines utilisations de l'énergie thermique (JO Lois et Décrets, 29 octobre 1991, p. 14 180).

Décret n° 91-1139 du 4 novembre 1991 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement (JO Lois et Décrets, 5 novembre 1991, p. 14 450).

Décret n° 91-1177 du 18 novembre 1991 portant création de l'Institut français de l'environnement (JO Lois et Décrets, 19 novembre 1991, p. 15 054).

Arrêté du 10 décembre 1991 modifiant l'arrêté du 28 octobre 1975 modifié, pris en exécution des articles 3, 5, 6, 10, 11 et 15 du décret n° 75-996 du 28 octobre 1975 portant application des dispositions de l'article 14-

* Chaque trimestre le lecteur trouvera dans cette rubrique un relevé, non exhaustif des principaux documents institutionnels (lois, décrets, arrêtés, circulaires, travaux parlementaires, déclarations du gouvernement...) concernant le champ de la sécurité intérieure.

Cette chronique est établie par Béatrice Fournier-Mickiewicz (IIIESI).

1 de la loi du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (JO Lois et Décrets, 1^{er} janvier 1992, p. 62).

Immigration

Loi n° 91-1383 du 31 décembre 1991 renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France (JO Lois et Décrets, 1^{er} janvier 1992, p. 15).

Décret n° 91-1164 du 12 novembre 1991 pris en application de l'article 20 de la loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France et fixant les modalités d'application de l'article 35 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée (JO Lois et Décrets, 14 novembre 1991, p. 14 823).

Décret n° 91-1305 du 24 décembre 1991 pris pour l'application de l'article 9 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers, instituant un document de circulation pour étranger mineur (JO Lois et Décrets, 27 décembre 1991, p. 16 995).

Justice

Décret n° 91-1091 du 16 octobre 1991 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume des Pays-Bas étendant aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales françaises l'application de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, signé à la Haye les 23 janvier et 28 mars 1991 (JO Lois et Décrets, 22 octobre 1991, p. 13 831).

Décret n° 91-1092 du 16 octobre 1991 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg étendant aux territoires d'outre-mer et collectivités territoriales françaises l'application de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, signé à Luxembourg le 17 juillet 1991 (JO Lois et Décrets, 22 octobre 1991, p. 13 832).

Décret n° 91-1093 du 16 octobre 1991 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg étendant aux territoires d'outre-mer et collectivités territoriales françaises l'application de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, signé à Luxembourg le 17 juillet 1991 (JO Lois et Décrets, 22 octobre 1991, p. 13 833).

Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (JO Lois et Décrets, 20 décembre 1991, p. 16 609).

Libertés publiques

Arrêté du 17 octobre 1991 portant création d'un traitement automatisé d'informations nominatives relatif à la délivrance des passeports (JO Lois et Décrets, 28 novembre 1991, p. 15 524).

Transports

Circulaire du 2 août 1991 portant application des dispositions de caractère pénal de la loi n° 89-467 du 10 juillet 1989 tendant à renforcer la sécurité des aérodromes et du transport aérien et modifiant diverses dispositions du code de l'aviation civile et du décret n° 91-262 du 4 mars 1991 pris pour son application (JO Lois et Décrets, 11 décembre 1991, p. 16 151).

Travail

Décret n° 91-1134 du 30 octobre 1991 modifiant le décret n° 90-656 du 25 juillet 1990 relatif à la coordination interministérielle de la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main-d'œuvre et abrogeant le décret n° 86-610 du 14 mars 1986 portant création d'une commission départementale de lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main-d'œuvre (JO Lois et Décrets, 31 octobre 1991, p. 14 295).

Travaux parlementaires

Chèques

Projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la sécurité des chèques et des cartes de paiement (AN, N° 2 293).

Délinquance et criminalité

Hausse de la petite et moyenne délinquance (Question, JO Débats AN, 11 novembre 1991, p. 4 644).

Drogue

Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, relatif au renforcement de la lutte contre le trafic de stupéfiants (Sénat, N° 101).

Rapport de M^{me} Denise CACHUEUX, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi (N° 2 216) relatif au renforcement de la lutte contre le trafic de stupéfiants et la proposition de loi (N° 2 327) de M. Jacques TOUBON tendant à fixer les règles de procédure pénale applicables à la poursuite, à l'instruction et au jugement du trafic organisé de stupéfiants (AN, N° 2 334).

Proposition de loi de M. Jacques TOUBON tendant à fixer les règles de procédure pénale applicables à la poursuite, à l'instruction et au jugement du trafic organisé de stupéfiants (AN, N° 2 327).

Environnement

Eau

Projet de loi adopté par le Sénat, sur la répartition, la police et la protection des eaux (AN, N° 2 284).

Rapport de M. Guy MALANDAIN, au nom de la commission de la production, sur le projet de loi (N° 2 284) adopté par le Sénat, sur la répartition, la police et la protection des eaux (AN, N° 2 381).

Rapport de M. Guy MALANDAIN, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi sur l'eau (AN, N° 2 509).

Frontière – Accord de Schengen

Rapport de M. Paul MASSON sur la convention d'application de l'accord de Schengen. Les travaux de la commission Tomes II et III (Sénat, N° 167).

Gendarmerie

Avis de M. Georges LEMOINE, au nom de la commission de la défense, sur le projet de loi de finances pour 1992 (N° 2 240). Tome XI : Défense : Gendarmerie (AN, N° 2 258).

Avis présenté par M. Michel ALLONCLE, au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution – Tome V : Défense : Section Gendarmerie (Sénat, N° 95).

Immigration

Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France (Sénat, N° 35).

Rapport fait par M. Jacques SOURDILLE, au nom de la commission des lois sur :

1 – le Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France ;

2 – la proposition de loi présentée par M. Charles LEDERMAN et plusieurs de ses collègues, relative à *la lutte contre les employeurs de main d'œuvre étrangère clandestine* (Sénat, N° 74).

Rapport de M. Alain VIDALIES fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant *la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France* (AN, N° 2 385).

Rapport fait par M. René-Georges LAURIN, au nom de la commission des lois, sur les propositions de loi : N° 448 rectifié (1990-1991) organisant le certificat d'hébergement par les communes ; N° 449 rectifié (1990-1991) réformant le regroupement familial ; N° 450 rectifié bis (1990-1991) organisant la définition d'un quota annuel d'immigration en France ; N° 451 rectifié (1990-1991) réformant la procédure du droit d'asile ; N° 478 (1990-1991) tendant à modifier l'ordonnance n° 45-2 658 du 2 novembre 1945 et la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 afin de réprimer plus sévèrement l'immigration irrégulière (Sénat, N° 64).

Avis de M. Bernard STASI, au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 1992 (N° 2 240) – Tome III : Affaires étrangères : *Immigration* (AN, N° 2 257).

Proposition de loi adoptée par le Sénat, tendant à la maîtrise effective des flux migratoires (AN, N° 2 324).

Proposition de loi présentée par M. Charles PASQUA et plusieurs de ses collègues organisant la définition d'un quota annuel d'immigration en France (Sénat, N° 450 rectifié bis).

Intérieur

Avis de M. Pascal CLÉMENT, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 1992 (N° 2 240) – Tome IV : *Intérieur, Administration Générale et collectivités locales* (AN, N° 2 259).

Avis de M^{me} Denise CACHEUX, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 1992 (N° 2 240) – Tome V : *Intérieur : Police* (AN, N° 2 259).

Avis de M. Pierre PASQUINI, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 1992 (N° 2 240) – Tome VI : *Intérieur : Sécurité civile* (AN, N° 2 259).

Rapport de M. Guy BECHE, au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 1992 (N° 2 240) – *Intérieur : Sécurité* (AN, N° 2 255, annexe n° 29).

Rapport spécial de M. Paul GIROD, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la

Constitution – *Intérieur : Administration centrale et sécurité* (Sénat, N° 92, annexe n° 31).

Avis présenté par M. Paul MASSON, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la constitution – Tome II : *Intérieur : Police et sécurité* (Sénat, N° 97).

Avis présenté par M. Jean-Pierre TIZON, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution – Tome III : *Sécurité civile* (Sénat, N° 97).

Justice

Rapport spécial de M. Jean ARTHUIS, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution – *Justice* (Sénat, N° 92, annexe n° 34).

Avis présenté par M. Jacques THYRAUD, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution – Tome V : *Justice : Administration pénitentiaire* (Sénat, N° 97).

Avis présenté par M. Michel RUFIN, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution – Tome VI : *Justice : Protection judiciaire de la jeunesse* (Sénat, N° 97).

Avis de M. François ASENSI, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 1992 (N° 2 240) – Tome VII : *Justice : Administration centrale des services judiciaires* (AN, N° 2 259).

Avis de M. Michel PEZET, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 1992 (N° 2 240) – Tome VIII : *Justice : Administration pénitentiaire et protection juridique de la jeunesse* (Sénat, N° 2 259).

Code pénal

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant *réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique* (Sénat, N° 13).

Rapport fait par M. Marcel RUDLOFF, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi portant *réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens* (Sénat, N° 54).

Rapport de M. Michel PEZET, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi (N° 2 251) adopté avec modifications par le Sénat en

deuxième lecture, portant *réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes* (AN, N° 2 392).

Refonte du Code pénal pour la partie concernant les délits économiques (Question, JO Débats Sénat, 24 octobre 1991, p. 2 351).

Peine applicable aux meurtres d'enfants (Question, JO Débats AN, 2^e séance du 6 novembre 1991, p. 5 571).

Coopération judiciaire

Rapport fait par M. Jean-Pierre BAYLE, au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant *l'approbation d'un accord entre les Etats membres des communautés européennes relatif à la transmission des procédures répressives* (Sénat, N° 12).

Ordre public

Maintien de la sécurité en zone rurale (Question, JO Débats, Sénat, séance du 25 octobre 1991, p. 3 238).

Maintien de l'ordre public à Paris à la suite de la manifestation des lycéens le 12 novembre 1990 (Question, JO Débats, AN, 13 janvier 1992, p. 177).

Police

Conséquences provoquées par les limites de territorialité des forces de l'ordre dans l'exercice de leur mission notamment en Ile-de-France (Question, JO Débats, AN, 4 novembre 1991, p. 4 548).

Effectifs de la Police nationale le long des frontières (Question, JO Débats, Sénat, 28 novembre 1991, p. 2 647).

Bilan de l'activité du groupe Trevi pour les années 1989 à 1991 (Question, JO Débats, Sénat, 28 Novembre 1991, p. 2 647).

Malaise du corps de police urbaine (Question, JO Débats, AN, 2 décembre 1991, p. 4 961).

Transmission d'un document de police à une puissance étrangère (Question, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 4 décembre 1991, p. 7 122).

Revendications de l'union des syndicats catégoriels de la police suite à la dégradation du climat social dans les banlieues (Question, JO Débats, AN, 13 janvier 1992, p. 179).

Police municipale

Situation des agents de police municipale (Question, JO Débats, Sénat, 24 octobre 1991, p. 2 348).

Conclusions du rapport CLAUZEL sur la police municipale, au niveau du retrait de la qualité d'agent de police judiciaire (Question, JO Débats, AN, 13 janvier 1992, p. 177).

Sécurité intérieure – loi

Dépôt d'un projet de loi sur la sécurité intérieure (Question, JO Débats, Sénat, 2 janvier 1992, p. 44).

Définition des compétences des différentes forces de sécurité dans le cadre de la future loi de sécurité intérieure (Question, JO Débats, AN, 13 janvier 1992, p. 130).

Sécurité nucléaire

Projet de loi, modifié par le Sénat, relatif aux *recherches sur la gestion des déchets radioactifs* (AN, N° 2 319).

Rapport fait par M. Henri REVOL, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif aux *recherches sur la gestion des déchets radioactifs* (Sénat, N° 58).

Rapport de M. Claude BIRRAUX, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur le *contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires* – Tome I : *Fonctionnement du contrôle et réacteurs du futur* ; Tome II : *Annexes, compte-rendu des tables rondes* (AN, N° 2 417).

Stockage des déchets radioactifs (Question, JO Débats, Sénat, 28 novembre 1991, p. 2 646).

Sûreté nucléaire (Question, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 4 décembre 1991, p. 7 129).

Sécurité privée

Politique et réglementation du gardiennage (Sociétés privées de sécurité) (Question, JO Débats, AN, 18 novembre 1991, p. 4 709).

Transports – Sécurité routière

Rapport de M. Claude GERMON, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 1992 (N° 2 240) – *Equipement, logement, transports et espace : Transports terrestres et SNCF* (AN, N° 2 255, annexe n° 24).

Rapport de M. Alain RODET, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 1992 (N° 2 240) – *Equipement, loge-*

ment, transports et espace : *Routes et sécurité routière* (AN, N° 2 255, annexe n° 23).

Rapport spécial de M. Paul LORIDANT, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution – Equipement, logement, transports et espace : Tome II – *Transports : Routes, Sécurité routière* (Sénat, N° 92, annexes n° 24 et 25).

Statistiques sur les accidents de la route provoqués par les poids lourds et conséquences sur les limitations de vitesse (Question, JO Débats, AN, 18 novembre 1991, p. 4 716).

Ville

Rapport de M. Jean-Pierre BALLIGAND, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 1992 (N° 2 240) – *Ville et aménagement du territoire* (AN, N° 2 255, annexe n° 38).

Situation générale dans les banlieues (Question, JO Débats, AN, 2^e séance du 16 octobre 1991, p. 4 561).

Dossier

Les urgences hospitalières

Entretien avec le Professeur Jean-Louis Lejond *

*Professeur des Universités — Praticien hospitalier
Coordonnateur du Département Médical d'Accueil
Hôpital Henri Mondor*

IHESI

Pour le public, les urgences sont constituées par le SAMU, l'hôpital mais également Police secours. Quelle est donc la spécificité des urgences hospitalières par rapport à l'ensemble du dispositif des urgences médicales ?

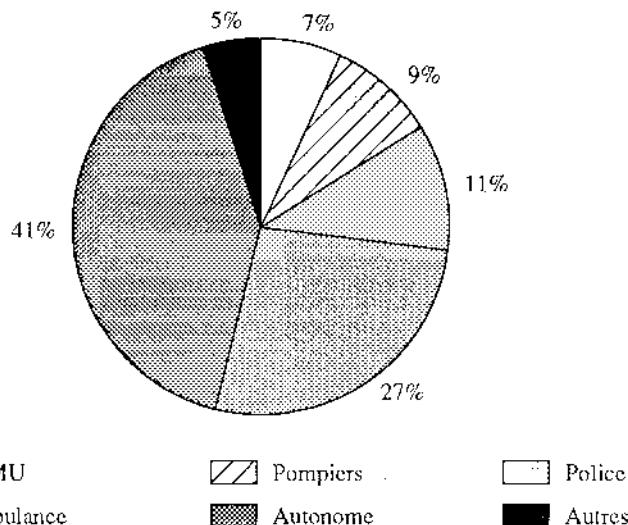
P^r J.-L. LEJOND

Le premier élément de réponse réside dans la définition même de l'urgence. Selon le dictionnaire, une urgence est « ce qui ne saurait attendre ». Il y a là une dimension à la fois technique (qu'est-ce qui ne peut pas attendre parce que tout retard aux soins serait délétère) et psychologique (comment est ressentie la situation par le malade, le blessé ou la personne qui l'accompagne).

La France est dotée d'un système très performant en matière d'urgences extra-hospitalières. De l'avis général, il constitue l'un des systèmes les plus développés au monde, que ce soit par la qualité ou la densité des moyens affectés. Il est fortement médicalisé puisque nous sommes l'un des seuls pays à disposer d'ambulances médicalisées, gérées par les Services Médicaux d'Urgence et de Réanimation, ce qu'on appelle les SMUR. Ces derniers sont localisés dans un hôpital et se portent sur le terrain pour répondre à une urgence. Les SMUR dépendent de services départementaux, qui sont les SAMU : les Services d'Aide Médicale Urgente. L'aspect spectaculaire de leurs interventions est fortement ressenti par le public et leur efficience est certaine. Elle s'illustre à travers de grands événements très médiatisés. Ainsi, lors de l'accident dramatique de la gare de Lyon dont vous vous souvenez sans doute (le train ne s'était pas arrêté à quai)

* Cet entretien a été conduit par F. Dulac et G. Devin, le 10 janvier 1992, à l'Hôpital Henri Mondor, Val de Marne.

GRAPHIQUE 1 — Urgences extra-hospitalières : mode d'arrivée



ce sont les SAMU qui sont intervenus en régulant l'action des SMUR, des pompiers et de la police. Il en a été de même lors des attentats de 1986, notamment rue de Rennes. A chaque événement, l'efficacité est éclatante ; aucun autre pays ne dispose de structures de cette nature. Pour comparer ce qui peut être comparable dans les pays développés, par exemple en Amérique du Nord, ce sont des para-médicaux qui vont sur le terrain, c'est-à-dire des infirmiers formés, mais il n'y a pas de système d'urgence médicalisée avec un médecin et des moyens permettant de faire de la réanimation immédiate sur le terrain. Le système français d'organisation des urgences extra-hospitalières est probablement coûteux. Le problème qui se pose principalement tient à l'adéquation entre la demande et les moyens mis en œuvre. Si un accident se produit sur l'autoroute entre plusieurs voitures, il ne fait pas de doute qu'il faut envoyer le SMUR. En revanche, lorsqu'un particulier téléphone de lui-même suite à une douleur, il peut s'agir d'un infarctus du myocarde qui va nécessiter impérativement des moyens lourds, mais tout aussi bien d'un embarras gastrique banal ou d'une crise d'angoisse qui relève de la médecine générale. Le véritable problème est donc celui de la régulation des demandes. Je ne vais pas l'aborder, c'est un autre sujet, mais on en devine bien la difficulté, en particulier pour les systèmes d'appel centralisés (le numéro 15).

Outre ces urgences extra-hospitalières, il y a donc les urgences hospitalières dont nous allons parler. Les urgences hospitalières sont amenées à

accueillir à peu près dix fois plus de patients que les urgences extra-hospitalières. Le SAMU 94 gère à peu près 3 000 à 3 500 transports médicalisés par an, dans le même temps, les urgences de l'hôpital Henri MONDOR, à Créteil, accueillent entre 30 et 35 000 malades. Ces chiffres montrent déjà qu'il y a une grande différence entre ces structures. Les urgences hospitalières sont à l'entrée de l'hôpital et donc amenées à prendre en charge le tout venant : d'où la dénomination actuelle de Services d'Urgences et d'Accueil. Toute demande de soin émanant d'un patient qui s'y présente est traitée. Qu'il soit adressé par un médecin, qu'il vienne de son propre chef, par une ambulance qu'il a lui-même sollicitée ou qu'il soit éventuellement amené par les ambulances du SMUR lorsqu'il n'y a pas nécessité d'une admission directe dans un secteur de réanimation, ou encore par les pompiers, par la police, etc. A ce niveau, il faut clairement définir les urgences hospitalières. Il y a, d'une part, le Service d'Urgences et d'Accueil qui assure l'accueil permanent des urgences, 24 h sur 24, 365 jours par an. D'autre part, à l'intérieur de l'hôpital, un grand nombre de secteurs de réanimation vont admettre des patients pour lesquels des soins immédiats de haute technicité sont requis. Ces patients peuvent entrer dans ces services de réanimation, soit pour une urgence extra-hospitalière grave par l'intermédiaire du SAMU, court-circuitant ainsi le Service d'Urgences et d'Accueil, soit à la suite d'une urgence interne concernant un patient déjà hospitalisé dans les lieux. Pour vous donner un ordre d'idées, dans cet hôpital qui contient à peu près mille lits, près de 10 % de ceux-ci sont des lits de réanimation, plus ou moins spécialisés dans différents domaines. Ces différentes unités de réanimation se spécialisent sur des secteurs extrêmement pointus. Nous avons ici une réanimation médicale polyvalente mais aussi une réanimation digestive pour les hémorragies digestives, une réanimation cardiologique pour les accidents cardiaques, une réanimation néphrologique pour les personnes ayant besoin, par exemple, d'une hémodialyse en urgence, une réanimation chirurgicale pour les polytraumatisés, etc.

Les Services d'Urgences et d'Accueil ont un rôle qui est peu technique. Nous n'avons pas d'Unités de réanimation propres. Nous utilisons l'ensemble des moyens offerts par l'hôpital comme peuvent le faire les SAMU. Les urgences hospitalières ont en fin de compte une mission d'accueil permanent de tous les malades, de tous les blessés qui viennent, quelle que soit la gravité de leur cas. A partir du moment où un malade est accueilli au sens médical, notre mission est d'identifier le problème, d'admettre ou non le patient et de choisir la structure dans laquelle il sera le mieux soigné. Le choix s'effectue également en fonction de la gravité du cas : on peut être amené à admettre des malades en urgence qui ne nécessitent pas forcément une réanimation mais simplement une hospitalisation.

IHESI

Vous avez dit que la France était dotée d'un dispositif très performant, peut-être le plus performant au monde. A votre avis pourquoi ?

REPÈRES

P^r J.-L. LEJONC

Probablement pour la même raison que le savoir-faire des français dans le domaine de la médecine de catastrophe, par exemple, est très réputé.

IHESI

Est-ce le poids de la tradition militaire ?

P^r J.-L. LEJONC

Cela relève davantage du constat. Il y a des traditions culturelles dans chaque pays et donc des savoir-faire particuliers. On peut également se demander pourquoi la France est très performante dans les trains à grande vitesse ou dans l'aéronautique, par exemple. Je crois que la médecine de catastrophe, le savoir-faire des SAMU, et l'aide humanitaire médicalisée, qui est une création française, participent de la même démarche.

En outre, il convient de souligner que la France dispose d'un réseau de transports de bonne qualité, indispensable pour faire intervenir rapidement des ambulances. Il en va de même du réseau de télécommunications. Ces exemples ne constituent pas une réponse mais ils prouvent qu'il y a une cohérence dans tout cela. Et puis la France est un petit pays. Il est plus facile d'organiser ce type de structures en France qu'aux Etats-Unis, au Canada ou en Russie, aux territoires très vastes. En ce qui concerne le poids de la tradition militaire, je ne peux pas vous répondre. Il est cependant vrai que beaucoup de médecins de SAMU ont des relations privilégiées avec les médecins militaires, en particulier les Sapeurs-pompiers de Paris et les Marins-pompiers de Marseille. Comme autre élément de réponse, je rappellerai que la France a une tradition de service public qui est peut-être plus forte que dans d'autres pays comparables d'Europe occidentale ou d'Amérique du Nord, que ce soit dans le domaine de l'hôpital, des postes, des transports, des télécommunications, etc.

La qualité de notre système de protection sociale participe également à cette tradition de service public et plus généralement à la prise en charge par la communauté d'un certain nombre de problèmes.

IHESI

Ceci doit permettre également d'expliquer la qualité du service des urgences hospitalières.

P^r J.-L. LEJONC

Globalement, dans ce pays, il y a un sentiment de mauvais fonctionnement des urgences. Il y a quelques années, un rapport rédigé par le professeur STEG, à la demande du Conseil Economique et Social, a beaucoup fait parler de lui. Ce rapport établi auprès du Conseil Economi-

que et Social, démontrait les dysfonctionnements des urgences hospitalières. En fait, les enquêtes de satisfaction menées auprès du public, mettent volontiers en avant la piètre qualité de l'accueil, que ce soit au niveau des urgences ou de l'hôpital en général. On se plaint de ne pas être bien reçu, d'attendre, d'être accueilli dans des locaux vétustes et mal équipés. Il y manque la télévision, le téléphone, les médecins ne disent jamais rien, les infirmières sont débordées, etc. Ces récriminations sont encore plus fortes quand il s'agit des urgences. Néanmoins, les sondages révèlent également que le patient se sent en confiance. L'hôpital public a les moyens médicaux les plus performants. Ces inconvénients sont acceptés s'ils sont le prix d'une qualité technique. Pour résumer de manière un peu schématique, les cliniques privées sont fréquentées pour ce qui n'est pas trop grave parce qu'on aura le confort, mais dès que cela peut être grave, on préfère faire appel à l'hôpital public. Il y a une certaine contradiction. Il est vrai qu'on attend beaucoup aux urgences, mais je pense que d'une certaine manière c'est un peu inévitable, je développerai pourquoi tout à l'heure.

IHESI

L'hôpital a donc un rôle de service d'accueil médicalement parlant et d'orientation une fois le mal identifié.

P^r J.-L. LEJONC

Tout à fait, sans oublier les soins immédiats lorsqu'ils sont nécessaires.

IHESI

Pourriez-vous revenir sur la fonction des urgences et dans un premier temps nous rappeler, historiquement, quand ce sont développés ces services des urgences à l'hôpital ? Comment ces services ont-ils évolué ?

P^r J.-L. LEJONC

L'hôpital s'est construit autour des urgences, elles ont donc toujours existé. Un de mes collègues a tenté de reconstituer une histoire des urgences. Dès le moyen-âge, à l'Hôtel Dieu de Paris, une religieuse était chargée d'effectuer le tri des malades, c'est ce qu'on appelle aujourd'hui une infirmière d'accueil. Cette notion de tri à l'accueil (qui est une notion militaire : tri des blessés) est une vieille tradition des hôpitaux. Elle ne doit néanmoins pas masquer notre principale fonction : à savoir l'urgence. Nous ne sommes pas des hôtesses d'accueil. Le véritable changement s'est opéré avec le développement des spécialités et de la technicité au sein de l'hôpital. Je vous le disais précédemment, les enquêtes d'opinion citent l'hôpital comme le principal lieu d'innovation en matière de progrès médical. Cette situation s'est accélérée depuis la Seconde guerre mondiale. A partir des années 1950, le recul progressif de la médecine

générale a laissé place à l'émergence puis au développement croissant des spécialités. Ceci explique que l'hôpital, et en particulier l'hôpital universitaire, se développe autour de spécialisations qui engendrent des services de référence, ou d'excellence, dotés d'un savoir-faire spécifique dans tel ou tel type de pathologie. C'est ce que j'appelle la fonction « hôpital universitaire » bien que cette notion soit trop limitative puisqu'elle existe également dans les hôpitaux généraux. Il serait en fait préférable de parler de fonction « hôpital spécialisé » ou fonction « hôpital de référence ». Prenons l'exemple des transplantations d'organes. L'hôpital Henri MONDOR s'est spécialisé entre autres dans les transplantations. On vient souvent dans notre service de cardio-chirurgie pour recevoir une transplantation cardiaque, dans le service de chirurgie digestive pour une transplantation de foie sans passer par les urgences, et ce même si l'intervention est urgente : il existe des circuits d'accès spécifiques. A côté de cette fonction « hôpital de référence » ou de spécialité, la fonction « hôpital général » demeure, et cela s'exerce aux urgences. Or, il n'y a pas de congruence entre les deux. Un hôpital ne se spécialise pas en fonction de la pathologie existante dans son environnement, de même qu'il ne limite pas ses patients aux habitants du secteur. En revanche les personnes qui habitent aux alentours de l'hôpital s'y déplaceront pour des soins, sans se préoccuper de savoir si leur cas correspond à la fonction « hôpital de référence ». La fonction « hôpital général » doit également être assurée même si elle peut être concurrentielle avec l'autre. Tous les malades qui arrivent aux urgences ne se répartissent pas de manière harmonieuse dans l'hôpital. Je vous donne un exemple : les accidents vasculaires cérébraux ou cardio-vasculaires sont très fréquents dans la population, mais les possibilités d'accueil dans les services spécialisés de cardiologie ou de neurologie sont bien en deçà de la demande. Les urgences hospitalières sont donc un interface entre l'hôpital de référence et la fonction « hôpital général ». La difficulté de notre tâche consiste à assurer une congruence qui n'existe pas naturellement entre ces deux fonctions. C'est le rôle de l'unité de médecine générale développée localement ici. Elle a en charge de réguler la demande locale exprimée par les populations et les capacités de l'hôpital de référence à satisfaire ou ne pas satisfaire ce besoin.

Ceci explique que les besoins des urgences hospitalières ne soient pas toujours bien perçus par le reste de l'hôpital qui y voit un facteur de désordre. Ainsi, un service de cardiologie spécialisé aura du mal à admettre que les urgences mobilisent un lit pour un malade qui ne nécessitera pas des soins de haute technicité. Ces dysfonctionnements sont tout particulièrement éclatants pour les personnes âgées. Le problème est d'autant plus préoccupant qu'en banlieue parisienne, on constate un vieillissement croissant des populations. Les besoins de ces patients ne correspondent pas au caractère innovant de notre hôpital. Prenons l'exemple d'une insuffisance cardiaque évoluée que l'on n'arrive plus à soigner par les médicaments. A partir d'un certain âge, on ne fait pas de transplantation cardiaque ; dans ce cas précis, le secteur spécialisé sur la transplantation n'est d'aucun ressort et acceptera difficilement d'accueillir

ces patients. L'insuffisance cardiaque étant extrêmement fréquente chez les personnes âgées et les moyens techniques s'adressant plus particulièrement aux sujets jeunes, il y a une absence de congruence entre l'offre de soin et la demande de la population locale.

IHESI

Cela signifie-t-il qu'aujourd'hui, vous êtes amenés à accueillir des personnes en situation médicale d'urgence que vous avez du mal à orienter médicalement, précisément parce que vous vous heurtez à un hôpital de référence qui finalement n'a pas vocation à assurer le relais ?

P^r J.-L. LEJONC

En effet, il nous faut gérer une difficulté structurelle du fait de cette double fonction. Les deux flux se croisent et sont concurrentiels. La solution adoptée ici, mais qui n'est pas universelle, réside dans la création, à l'intérieur de cet hôpital, d'une zone de médecine générale susceptible d'admettre tous les patients qui nécessitent des soins urgents sans être pour autant en réanimation. C'est le cas d'une pneumonie qui exige l'administration d'antibiotiques en perfusion, et par conséquent une hospitalisation urgente, mais en service de médecine conventionnelle.

IHESI

La solution que vous avez trouvée à Henri MONDOR n'appelle-t-elle pas une autonomisation du service des urgences à l'intérieur de l'hôpital ?

P^r J.-L. LEJONC

Reprenons l'historique des urgences parce que tout à l'heure nous avons un peu dévié. Après la Seconde guerre mondiale, les services des urgences n'étaient pas structurés. Il n'y avait dans les hôpitaux que des services de médecine et de chirurgie générales. Les relations avec les urgences étaient fluides. Avec le développement des spécialisations et les innovations technologiques, les urgences sont devenues les laissés pour compte de cette évolution. Elles ne participaient pas du caractère innovant des spécialités qui sont la rançon du progrès des techniques médicales. Il y a à peu près une dizaine d'années maintenant, il est apparu que les services des urgences ne pouvaient plus être laissés à l'abandon. Il n'était plus possible de travailler sans même un corps médical, la tradition voulant que les internes s'occupent de l'accueil des urgences. A une époque où les connaissances médicales et la technicité n'étaient pas énormes, un interne pouvait tout à fait maîtriser les cas d'urgence, sachant qu'il n'y avait pas grand chose à faire. Avec le développement des connaissances et des possibilités techniques, il est devenu nécessaire de médicaliser les urgences, notamment par la présence de médecins titulaires. Depuis la fin des années 1970, l'imagerie médicale s'est sophistiquée. En quinze ans, l'imagerie dite non invasive a été inventée, c'est-à-dire l'échographie, le

doppler, le scanner, l'imagerie par résonnance magnétique. Toutes ces innovations contribuant à établir un diagnostic, engendrent une surcharge de travail et nécessitent des connaissances plus pointues. Il en va de même des techniques thérapeutiques nouvellement créées telles que la thrombolyse dans l'infarctus du myocarde qui permet de dissoudre le caillot localement, l'utilisation croissante des anticoagulants, l'enrichissement de la palette des antibiotiques. Peu à peu, il est devenu impossible de laisser le service d'accueil des urgences uniquement aux internes. Non par défiance vis-à-vis de cette catégorie, mais parce que le progrès des connaissances fait qu'une personne seule ne peut maîtriser toutes ces techniques en situation d'urgence. Il y a un savoir-faire spécifique qui s'est développé dans les urgences extra-hospitalières et qu'il faut également développer dans les urgences hospitalières. Les Services d'Urgences et d'Accueil doivent se structurer comme n'importe quel autre service de l'hôpital. Il faut donc un responsable, un chef de service, un praticien hospitalier titulaire à plein temps, des collaborateurs qui encadrent les internes et une équipe d'infirmières spécifiquement formées à l'urgence. En province, les choses se sont développées beaucoup plus rapidement qu'à Paris où le poids de l'université et le caractère institutionnel de l'hôpital de référence ont ralenti l'évolution. Dans une période de difficultés budgétaires, d'accroissement des dépenses médicales, l'hôpital universitaire consacre l'essentiel de ses moyens dans ce qui est sa spécificité, c'est-à-dire la fonction hôpital de référence dont je parlais précédemment.

La médecine militaire, qui a une tradition de médecine d'urgence solide, sur le champ de bataille, a d'ailleurs une organisation contraire à la nôtre mais beaucoup plus logique. En chirurgie, le médecin le plus ancien et le plus gradé effectue le tri des malades, et c'est le plus jeune qui opère. A l'hôpital, nous agissons en sens inverse : le plus jeune est à l'accueil pour faire le tri et le plus âgé soigne. C'est une erreur de notre part, le plus difficile étant le tri, le choix dans l'urgence et l'orientation du malade. Seul le chirurgien le plus expérimenté peut définir quel malade doit être opéré en premier, en deuxième, etc. Les militaires, dans ce domaine, sont plus pragmatiques.

IHESI

Pour revenir au patient qui se présente aux urgences, peut-on dire que son profil a évolué ? A-t-on constaté, ces dernières années, une augmentation du nombre des urgences ?

P^r J.-L. LEJONC

Si l'on s'attache à reprendre les chiffres donnés par l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris, les urgences n'ont pas cessé d'augmenter, régulièrement, jusqu'à une période récente de quatre ou cinq ans. Après un certain fléchissement, on constate une nouvelle croissance. Il y a des variations un peu difficiles à analyser, qui sont notamment liées, en Ile-de-France, aux

mouvements de populations. Au delà du rôle de l'environnement socio-démographique, il faut bien comprendre que, en médecine comme ailleurs, l'offre dimensionne la demande. Construisez un hôpital : il se remplira ; installez-y un service des urgences, les personnes viendront davantage. C'est pour cela que précédemment j'ai affirmé qu'il fallait parfois faire attendre certains patients lorsqu'il s'agit plus de petits maux aléatoires que d'urgences. Si les restructurations qui peuvent se produire dans le monde hospitalier influent sur le nombre des entrées (la construction de nouveaux hôpitaux, ou au contraire leur fermeture), leurs conséquences précises sont très difficiles à analyser. L'ouverture de l'hôpital Robert DEBRÉ à Paris est un bon exemple. En 1988, cet hôpital neuf a remplacé deux hôpitaux vétustes : l'hôpital BRETONNEAU et l'hôpital HÉROLD, le nombre total de lits étant à peu près comparable. L'hôpital Robert DEBRÉ étant beaucoup plus performant, on constate chaque année une augmentation considérable des urgences. L'analyse de ces données doit être extrêmement fine. D'une part, l'hôpital Robert DEBRÉ qui est dans le nord de Paris (comme l'étaient les deux autres), a été construit au bord du périphérique, donc plus ouvert sur la banlieue où se dénombrent beaucoup d'enfants issus de milieux sociaux peu favorisés qui viennent plus naturellement à l'hôpital. D'autre part, l'hôpital a la réputation, à juste titre, d'être de très haute technicité, en particulier en matière de réanimation. Les pédiatres, les SAMU, font volontiers appel à cet hôpital parce qu'il y a un savoir-faire reconnu. L'offre dimensionne donc la demande. Je suis persuadé que si l'on remplaçait tous les médecins de Robert DEBRÉ par des médecins de moindre réputation, le nombre des urgences se modifierait.

Il faut également souligner que la clientèle des urgences se caractérise avant tout par une extraordinaire diversité. On a souvent tendance à dire qu'elle est constituée avant tout de poivrots, de toxicomanes, de voyous pris dans des rixes, ou encore de vieillards isolés qui ne peuvent plus rester seuls chez eux. C'est une image très éloignée de la réalité. Derrière chacune de ces situations décrites d'une manière un peu triviale et provocante, on trouve souvent, outre le problème social, un cas médical.

Prenons l'exemple de la toxicomanie qui constitue une clientèle spécifique des urgences, les toxicomanes se rendant rarement à l'hôpital sur rendez-vous. La toxicomanie la plus fréquente en France est l'alcoolisme. Nous avons dans cet hôpital, comme dans tous les hôpitaux, tous les jours, de nombreux sujets amenés pour des ivresses ou pour des complications suite à des ivresses. Une personne en état d'ébriété, conduite aux urgences par la police après avoir pris des coups sur la tête au cours d'une rixe, est un cas difficile à gérer. L'examen de ces sujets est compliqué : d'une part, il n'y a pas de coopération ; d'autre part, il faut savoir quels soins donner. On ne peut pas faire un scanner à toutes les personnes qui, en état d'ivresse, ont reçu un traumatisme. Il faut choisir ceux qui risquent d'avoir une complication intra-cranienne, par exemple. Les toxicomanes à l'héroïne dont on parle le plus souvent, mais qui sont heureusement de loin

les plus rares dans notre pays, nous posent également avant tout des problèmes médicaux. Du fait de leur toxicomanie, ils sont exposés à de nombreuses complications. La plus connue actuellement est le SIDA mais il y a d'autres risques infectieux. Le travail social se situe finalement relativement en aval.

Notre première mission, lorsqu'une personne arrive aux urgences, est l'évaluation médicale. Je n'ai pas dit qu'il ne fallait pas s'occuper du problème social, mais il est secondaire dans notre ordre d'intervention. Par ailleurs, il est très difficile de régler ou d'appréhender ce type de problèmes en peu de temps et sans recul. La dernière circulaire publiée par la Direction générale de la Santé sur les structures des services des urgences hospitalières souligne l'importance des unités d'hospitalisation de courte durée, ce qu'on appelle également les « services porte » qui comprennent une quinzaine de lits. A Henri MONDOR, nous avons vingt-huit lits, mais nous couvrons une importante zone géographique. Ces unités d'hospitalisation de courte durée permettent d'admettre des patients, d'améliorer la qualité de la surveillance et de la décision d'orientation. Une hospitalisation de quelques heures à un jour ou deux, permet souvent de régler le problème médical et d'appréhender plus aisément le problème social. Il y a dans cette unité d'hospitalisation de courte durée une assistante sociale parce qu'il faut se donner du temps pour contacter la famille, l'entourage ou les autres services sociaux concernés. Mais ce travail ne peut pas se situer au niveau de l'accueil. D'un hôpital à l'autre, le type d'urgences varie beaucoup. Chaque hôpital doit avoir un Service des Urgences et d'Accueil bien organisé mais ce dernier se structurera de manière différente en fonction de sa localisation et de la politique générale de l'hôpital. Henri MONDOR s'est presque entièrement concentré sur la fonction hôpital universitaire de référence mais il y a encore beaucoup d'hôpitaux de médecine ou de chirurgie générale. Les problèmes doivent donc se régler en fonction de chaque hôpital et de sa clientèle. Les problèmes sociaux purs sont beaucoup moins nombreux en banlieue que dans Paris intra-muros, par exemple. Ainsi l'Hôpital LARIBOISIÈRE, situé aux portes de la gare du Nord, qui est la plus importante gare d'Europe, proche de Barbès-Rochechouart, a des problèmes médico-sociaux et purement sociaux d'une autre nature que les nôtres. Il n'en reste pas moins vrai que le responsable des urgences de LARIBOISIÈRE a le même type de raisonnement : le problème est médical puis social. Face à un clochard ramassé sur la voie publique et amené aux urgences, la première mission est de savoir s'il n'a pas une hypothermie, une complication infectieuse, etc. Il en va de même pour la personne âgée qui ne peut plus rester seule chez elle, ou du prévenu amené par la police : souffrent-ils d'une insuffisance cardiaque, d'une pneumonie, d'un délirium ? Si les problèmes sont différents, nous les appréhendons techniquement de la même manière.

IHESI

Etes-vous souvent conduits à travailler avec la police ? Quelles sont vos relations avec elle ? Pourriez-vous nous parler de l'expérience engagée à l'Hôtel Dieu de Paris : le service des urgences médico-judiciaires ?

P^r J.-L. LEJONC

Il y a une complémentarité entre la mission des services de police et la mission des services des urgences qui est de deux natures.

La première tient à l'aspect médico-légal qui peut accompagner certains délits, tel que le viol. A partir du moment où il y a suspicion de viol, il est indispensable de faire des prélèvements pour authentifier l'acte, et éventuellement, lorsque la réquisition sera faite par les magistrats, apporter des preuves décisives. Les services de police, puisque c'est leur mission ont alors besoin d'un médecin compétent doté d'un plateau technique adéquat. Les services des urgences médico-judiciaires créés à l'hôpital Jean VERDIER à Bondy et à l'Hôtel Dieu de Paris ont vocation pour répondre à ce besoin. Il y a dans ce cas une complémentarité entre les services de police et les services de médecine qui anticipent l'aspect médico-légal. En urgence, on n'attend pas d'avoir une commission rogatoire du Juge d'instruction pour effectuer des prélèvements lorsqu'il y a présomption de viol.

Le deuxième type de collaboration se met en place lorsqu'un prévenu est susceptible de présenter un problème médical. La police a arrêté une personne en flagrant délit. Lorsque celle-ci fait un malaise, les services de police ont alors besoin de savoir très rapidement s'il s'agit d'une maladie, d'un traumatisme nécessitant une hospitalisation ou d'une fausse alerte. Ces diagnostics sont d'ailleurs, pour nous, techniquement difficiles à faire. Nous optons toujours pour la plus grande prudence. Mais garder un détenu à l'hôpital est toujours très compliqué. La police n'a pas, *ad infinitum*, des agents en tenue pour surveiller des personnes dans les hôpitaux. Ce problème est souvent à l'origine de frictions très importantes entre les services de police et l'hôpital, chacun voyant midi à sa porte. De notre côté, nous n'avons pas nous-mêmes toujours suffisamment de médecins disponibles. Le flux des urgences est aléatoire et certains malades ont la priorité, même devant la police. Le service de l'Hôtel Dieu permet de séparer ces flux : il n'est pas très agréable d'attendre aux urgences à côté d'un homme menottes aux poings et encadré par deux policiers. La demande de la police est légitime, mais il lui faut un accueil spécifique. L'hôpital et la police doivent apprendre à se connaître pour travailler ensemble plus efficacement.

IHESI

Vous avez souligné qu'il y a selon les hôpitaux, leur environnement ou leur localisation certaines différences. Quelles sont-elles ?

P^r J.-L. LEJONC

Le profil socio-démographique de la clientèle entourant l'hôpital va influer considérablement sur l'accueil, même si la philosophie générale de l'hôpital reste identique. L'exemple que je vous donnais sur l'hôpital LARIBOISIÈRE est très révélateur.

Globalement, il y a trois grandes caractéristiques démographiques : Paris intra-muros et peut-être dans une moindre mesure Marseille intra-muros et Lyon intra-murs, la banlieue et enfin les zones rurales. Paris est la seule ville de France ayant une dimension de grande métropole, et par conséquent, des problèmes spécifiques. La banlieue, que ce soit la petite ou la grande couronne a également des caractéristiques démographiques propres. Sans entrer dans les détails, il ne faut pas oublier non plus les différences démographiques au sein même des banlieues. Les besoins médicaux de la population de Neuilly-sur-Seine ne sont pas exactement les mêmes que ceux d'Ivry ou de Gennevilliers. Quant aux zones rurales, je ne vous en parlerai pas, je ne suis pas compétent, mais il est certain que les problèmes sont encore d'une nature différente, ne serait-ce qu'en raison de l'éloignement des structures. Pour prolonger votre question sur la répartition géographique des hôpitaux, il convient de soulever le problème du trop grand nombre d'hôpitaux en France. Disons les choses très franchement. On affirme qu'il faut regrouper les services des urgences pour gagner en performance et en technicité. Ne nous leurrens pas : regrouper les services des urgences signifie regrouper les hôpitaux. Un hôpital sans service des urgences n'existe plus. De deux choses l'une : soit l'hôpital a le plateau technique et le savoir-faire médico-chirurgical qui lui permettent de soigner correctement les malades, auquel cas il lui faut un service des urgences ; soit il ne l'a pas, auquel cas il ne faut pas seulement fermer le service des urgences mais l'hôpital dans son entier. On sait pertinemment qu'un certain nombre d'hôpitaux devraient fermer parce que non performants ou souvent trop proches de structures plus compétitives. Pourquoi ne le fait-on pas ? Essentiellement parce que le corps social s'y oppose. Un hôpital qui ferme est généralement pour un élu (maire, député ou conseiller général), une véritable catastrophe. Non seulement l'hôpital est souvent un des premiers employeurs de la commune, mais il a une valeur symbolique ; les citoyens tiennent à leur hôpital. Mais la qualité du réseau routier et des télécommunications en France doivent pallier l'inconvénient d'un relatif éloignement de l'hôpital – conjointement à l'efficacité des SAMU.

IHESI

Ces projets de regroupement participent-ils aux réformes de départementalisation ?

P^r J.-L. LEJONC

Non, ce sont deux problèmes distincts. Derrière le regroupement des urgences, se cache celui des hôpitaux. La loi hospitalière du 31 juillet 1991 tente de moderniser la gestion de l'hôpital d'une manière générale.

Les urgences étant jusqu'à présent peu structurées, cette modernisation peut se révéler être une opportunité. Les urgences constituent rarement un service à part entière. Même si certaines villes telles que Nantes, Grenoble ou Dijon se sont équipées d'excellentes structures, les urgences restent en retard. Elles devraient être reconnues, dotées des moyens nécessaires et d'une véritable équipe médicale, au sein d'un Service d'Urgences et d'Accueil autonome.

IHESI

A plusieurs reprises, vous avez insisté sur la nécessité de créer des services d'urgences à part entière. Vous avez même laissé sous-entendre qu'il était difficile pour les urgences de trouver une place au sein d'un hôpital de plus en plus spécialisé. En fin de compte, le service des urgences n'est-il pas encore le parent pauvre de l'hôpital ?

P^r J.-L. LEJONC

Vous avez tout à fait raison. Historiquement, on a toujours considéré que les internes suffisaient. Ce n'est pas une critique à leur égard, mais aucun service n'est habituellement dirigé par un interne : il a toujours un chef de service assisté de collaborateurs. Laisser les urgences aux mains d'internes montrait bien le peu de considération et de spécificité accordées à ces services. Si la situation s'est modifiée, certains ne voient toujours pas clairement quel est le savoir-faire spécifique des urgences. En d'autres termes qu'est-ce que la médecine d'urgence ? Au plan universitaire, elle n'existe d'ailleurs pas, elle n'est donc pas une spécialité. Il en va de même de la gériatrie, par exemple. Un syndicat médical des urgences hospitalières, qui vient d'être créé, devrait permettre de définir le profil du médecin d'urgence, les besoins en formation et favoriser la mise en place de structures acceptées par tous.

IHESI

Quel serait, selon vous, le profil de celui qu'on appelle aujourd'hui déjà l'« urgentiste » ?

P^r J.-L. LEJONC

L'« urgentiste », est bien entendu un médecin, mais ce pourrait être un chirurgien. Il faut qu'il ait un intérêt marqué pour la médecine générale et ne soit pas un spécialiste. Un sens aigu du service public est nécessaire. Il faut également posséder une bonne capacité d'organisateur, les urgences hospitalières étant l'interface entre l'extérieur et l'intérieur de l'hôpital. Un bon talent d'organisateur, de formateur, d'animateur d'équipe mais également de négociateur vis-à-vis de tous les partenaires concernés, que ce soit le public, la police, les pompiers, le SAMU, les autres médecins de l'hôpital, resteront des qualités insuffisantes sans une solide formation à la pathologie d'urgence, c'est-à-dire à la réanimation.

IHESI

Pour conclure, pourriez-vous nous dire pourquoi et comment vous êtes-vous intéressé aux urgences ?

P^r J.-L. LEJONC

En premier lieu, il faut signaler que je ne suis pas le seul. Si à Paris, je suis probablement le premier universitaire à m'y être intéressé, en province, le mouvement était déjà lancé depuis longtemps. Je suis médecin interniste de formation. La médecine interne, en milieu universitaire, s'intéresse à un certain nombre d'affections qui ne sont pas caractéristiques d'un organe. Ma formation naturelle me poussait donc à étudier tous les aspects de la médecine. Personnellement, les médecines spécialisées ne m'intéressent pas. Par ailleurs, j'ai toujours aimé organiser. Mettre en place un service des urgences a vite constitué un défi. Au début de ma carrière, j'étais professeur de médecine interne dans un des services de cet hôpital. En accord avec mon chef de service, je me suis détaché de cette fonction à titre expérimental. Pris au jeu et très intéressé, je n'ai plus quitté les urgences, démontrant, tout au moins à l'échelle de ce CHU, qu'il était possible d'y faire carrière.

Troisième partie

ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE

Notes bibliographiques

Aspects of Police work

Egon BITTNER, Northeastern University Press, Boston, 1990, 405 p.

Professeur en sciences sociales à l'Université de Brandeis, Egon BITTNER a également été consultant pour plusieurs départements de police aux Etats-Unis. Travaillant sur et pour la police depuis plus de 25 ans, il fait autorité à la fois chez les chercheurs et chez les policiers américains.

Ce livre n'est pas un texte inédit mais une réédition d'articles qui ont marqué la recherche sociologique sur la police en raison de l'effort de théorisation qui transparaît à leur lecture. Aujourd'hui encore, ces réflexions sont des références pour les chercheurs. Pour les praticiens, les analyses d'Egon BITTNER sont d'un grand intérêt car elles s'inscrivent dans la problématique de la modernisation, non seulement aux Etats-Unis mais aussi en Europe, les résultats des recherches étant souvent concordants par delà les frontières.

A partir d'observations très diverses, Egon BITTNER a centré son effort d'analyse sur la détermination du mandat de la police. Cette recherche conceptuelle, typiquement nord-américaine, est riche d'enseignements pour les européens qui appréhendent la police à partir de la variété de ses missions mais n'ont pas réfléchi à ce qui constitue l'unité de l'institution. De même, si la démarche qui consiste à partir de l'observation du travail quotidien est familière aux sociologues, elle constitue un changement d'optique radical pour les praticiens qui ont tendance à considérer la position de la police dans la société et la nature de ses missions à partir de postulats théoriques. Cette question fondamentale du mandat de la police permet à E. BITTNER d'aborder ensuite d'autres aspects du travail policier. Deux thèmes sont particulièrement soulignés : le contrôle des activités et l'évaluation de la performance, et la professionnalisation des pratiques.

Le sens commun et l'idéologie professionnelle définissent la police comme une institution dont la mission première est de faire appliquer la loi pénale (*law enforcement*). Or, l'observation du travail quotidien a révélé que les policiers, excepté ceux des services spécialisés dans les enquêtes judiciaires, consacrent en fait peu de temps à cette mission. Leur tâche réside essentiellement en résolution de conflits ou de simples troubles à la tranquillité (*peacekeeping*), domaines où les comportements des particuliers et les interventions des policiers ne sont pas strictement codifiés par des textes.

En mettant l'accent sur la prédominance des activités de *peacekeeping* E. BITTNER ne fait que confirmer d'autres résultats de travaux d'observation, notamment ceux de A.-J. REISS⁽¹⁾. Mais il dépasse le constat sur la diversité des tâches et propose une définition théorique du mandat de la police. Dans un article célèbre publié en partie dans *les Cahiers de la Sécurité Intérieure*⁽²⁾, E. BITTNER donne une définition webérienne de la police, seule institution qui détient le monopole de la coercition légitime. Cette définition présente selon lui trois avantages : elle reflète les attentes des personnes qui requièrent l'intervention de la police (régler un problème en usant de son autorité et, au besoin, de la force), elle prend en compte la diversité des activités et elle confère une unité conceptuelle aux missions.

Cette définition ne signifie pas que les policiers font usage de la force dans la plupart de leurs interventions, mais qu'ils ont la possibilité d'y recourir et que leur autorité repose sur le fait que le public connaît l'existence de cette faculté.

Cette manière d'appréhender le mandat de la police conduit E. BITTNER à aborder la question du contrôle des activités et de l'évaluation de la performance. On considère que la police est à la fois sous le contrôle des institutions judiciaires et de sa propre hiérarchie.

L'aboutissement d'une arrestation est, pour le policier, la condamnation par une cour de justice de la personne interpellée. Il a donc tout intérêt à respecter les lois pénales et les règles de procédure pour que l'affaire arrive à son terme. Mais, souligne E. BITTNER, ce contrôle indirect n'est efficace que pour autant que la police agit dans le domaine judiciaire. Pour ce qui est des activités de *peacekeeping*, sciemment traitées au niveau de l'institution policière, la justice n'exerce aucun contrôle dans la mesure où ces missions ne relèvent pas strictement du domaine de l'application de la loi.

Le contrôle hiérarchique n'apparaît pas plus adapté à l'évaluation de la performance. Le travail des policiers n'est évalué qu'en fonction de la conception judiciaire des missions de police. L'activité est appréciée par rapport au nombre d'arrestations et aux textes qui codifient l'action de police. Pour ce qui est des interventions dans des domaines extra-légaux, qui ne donnent pas lieu à interpellation et qui ne sont pas codifiées par des règles formelles (seule l'expérience du policier le guide dans son action), l'institution ne dispose pas de critères d'évaluation.

Ce travail sur la définition du mandat de la police et sur les modes d'évaluation de l'activité trace quelques pistes en ce qui concerne la modernisation de l'institution. En introduction, E. BITTNER reprend les principales stratégies actuellement expérimentées dans les départements de police américains et fournit, sur la base de ses apports théoriques antérieurs, quelques clés pour l'analyse des changements en cours ainsi que des propositions pour mener à bien la professionnalisation.

Les changements proposés dans le domaine de l'organisation du travail sont les suivants :

- rationalisation des méthodes de travail : passer d'interventions fractionnées et réactives à une analyse méthodique des problèmes et à une planification des réponses (*problem solving*). Cela signifie que la police ne doit plus traiter des faits isolés mais porter son attention sur les conditions qui favorisent ces incidents. Cette action sur les causes des désordres élargit le champ d'intervention de la police, ce qui oblige à repenser la nature des missions de police ;
- rétablissement des relations à la communauté (*community oriented policing*) : si elle doit élargir son champ d'intervention, la police ne peut toutefois pas traiter par ses propres moyens tous les problèmes sociaux qu'elle rencontre. Elle doit s'appuyer sur la communauté (fonction de mobilisation des ressources de la communauté) ;
- restructuration des relations hiérarchiques : les activités de *problem solving* ne peuvent reposer sur un commandement « bureaucratique-militaire » qui, au contraire, favorise l'intervention au coup par coup sous forme d'instruction-exécution. « Instaurer des relations de consultation et de coopération, avec *planning* et responsabilité pour un domaine donné » sera, selon E. BITTNER, le plus difficile à réaliser, car il s'agit là de réorganiser toutes les relations hiérarchiques en dépassant les conflits internes entre strates. Mais c'est aussi la seule façon de trouver des critères d'évaluation de la performance pour toutes les activités de police.

Ces objectifs de professionnalisation entraînent des stratégies nouvelles de recrutement et de formation :

- élévation du niveau de recrutement : tant qu'on considère que le travail policier consiste à faire appliquer mécaniquement des lois en fonction d'instructions précises et par des méthodes coercitives, on peut s'attacher en priorité aux qualités physiques des policiers. Dès que l'on reconnaît la responsabilité des agents en leur attribuant des domaines, même limités, d'intervention, il devient nécessaire d'être très sélectif sur les qualités intellectuelles. E. BITTNER préconise d'attirer des personnes compétentes en faisant de la police une profession de haut niveau social ;
- modification des objectifs de formation : la conception strictement judiciaire, réductrice de la fonction policière, a conduit à former des « soldats-bureaucrates », à qui on apprenait à respecter des textes et à exécuter des instructions. Il s'agit désormais d'axer la formation sur la culture générale et les capacités d'analyse. Pour exercer leurs nouvelles responsabilités, les policiers doivent en effet être en mesure d'analyser les problèmes sociaux et capables de leur apporter des réponses adaptées.

Pour mener à bien cette vaste entreprise que constitue la modernisation de la police, en Europe comme aux Etats-Unis, on ne peut se passer de relire les textes fondamentaux de la recherche afin de tirer les enseignements des expériences passées et de s'appuyer sur une connaissance approfondie

du fonctionnement de l'institution. La réédition de ces articles d'Egon BIRTNER apportera à ceux qui sont engagés dans cette voie de solides références théoriques.

Patricia PARIENTE

IHESI

Notes

(1) REISS (A.-J.), *The Police and the Public*, New Haven, Yale U. Press, 1971.

(2) *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Documentation Française, n° 3, novembre-janvier 1990, p. 224-225.

Conquête de la sécurité, gestion des risques

C. DOURLENS, J.-P. GALLAND, J. THEYS et P.-A. VIDAL-NAQUET, Paris, éd. l'Harmattan, 1991, 300 p.

« Conquête de la sécurité, gestion des risques » restitue la majeure partie des interventions menées lors du séminaire « sécurité, risques, insécurité » organisé par la Délégation à la recherche et à l'innovation du ministère de l'Equipement de mars 1988 à juin 1989.

Ce séminaire s'est conclu sur le constat de l'éclatement des recherches sur les risques et la sécurité. Les tentatives pour connecter ou du moins rapprocher les recherches se heurtent en fait à de nombreuses difficultés. Parmi elles, la nature sectorielle des travaux effectués paraît intimement liée à une donnée particulièrement prégnante : le cloisonnement des acteurs de la sécurité.

Fort heureusement, des tendances au décloisonnement se produisent parfois. Il s'agit par exemple des colloques au sein desquels interviennent des transferts de compétences. Mais ces expériences sont souvent limitées à un petit nombre d'acteurs qui appartiennent la plupart du temps davantage au monde de la recherche qu'à celui des institutions publiques et privées. Or c'est bien dans les structures de l'Etat et dans les entreprises que se joue la mise en œuvre opératoire des apports de la recherche. De surcroît, ce début de mise en relation s'est opéré essentiellement sous l'angle technique et très peu sous l'angle social.

Collectif, l'ouvrage est composé d'articles faisant appel, certes à la sociologie, mais aussi à l'histoire, à la démographie, à l'économie ou aux mathématiques. Il contribue à une appréhension transdisciplinaire de la sécurité et des risques et s'inscrit dans un mouvement amorcé ces

dernières années selon lequel l'analyse des risques doit être abordée globalement.

La complexité des systèmes implique dorénavant une prise en compte systémique des phénomènes. Cette démarche n'est peut-être pas totalement entrée dans les comportements quotidiens des gestionnaires du risque mais elle progresse très rapidement.

La complexité des objets de recherche et celle des interdépendances entre les réseaux engendre elle-même la complexité : gérer est chose aisée lorsque la vision du risque se résume à des approches simples. Or, non seulement rien n'est simple, mais tout devient de plus en plus compliqué (ou du moins le percevons-nous comme tel).

La conquête de la sécurité par une gestion raisonnée et sereine des risques nécessite d'en aborder tous les aspects actuellement identifiables.

Entrer dans la complexité requiert aussi de la part du décideur de prendre du recul par rapport à l'objet de ses préoccupations. Ce recul s'appuie sur les leçons du passé et ce n'est pas sans raisons que l'ouvrage débute par une analyse du passé.

Dans l'introduction, C. DOURLENS, J.-P. GALLAND et P.-A. VIDAL-NAQUET analysent comment le rapport à la sécurité, tel que nous l'entendons, est en fait « l'aboutissement d'un long processus complexe dont on peut situer l'origine au XVIII^e siècle ». Leur propos constitue une synthèse claire, fort utile à celui qui souhaite discerner le futur de cette évolution.

La contribution d'A. FARGE intitulée « sécurité, risques, insécurité au XVIII^e siècle », captivera le lecteur policier puisque une grande part de l'article est consacrée à la police. L'auteur montre notamment que la vision policière des risques semble parfois correspondre à une réalité différente de celle de la population. Il s'agit bien entendu d'une assertion relative à la période étudiée !

J.-N. BIRABEN, de l'Institut national d'études démographiques, se livre lui aussi à une synthèse intéressante portant sur le rapport à l'épidémiologie et à l'hygiène.

P. LASCOUMES présente la manière « dont le droit a saisi la question du risque industriel, dont le problème a été pensé et construit sur le plan juridique » et en particulier sous l'angle d'attaque des installations classées.

J.-P. CAUZARD, reprenant une étude précédente⁽¹⁾, analyse la gestion socio-politique de la sécurité routière autour de la période clé des années 1970. A sa suite, J.-P. GALLAND propose trois façons d'appréhender la sécurité routière au regard de l'évolution des politiques techniques de l'Etat en la matière (les « points noirs », les grandes mesures des années 1970, l'inversion de point de vue : la responsabilisation des citoyens).

C. DOURLENS et P.-A. VIDAL-NAQUET, reprenant en quelque sorte la

dynamique générale de l'ouvrage, étudient la sécurité en tant qu'objet de conquête et le risque en tant qu'objet de gestion dans le domaine de l'eau et de l'assainissement urbain. Ils concluent leur contribution par l'interrogation, déjà formulée ailleurs, portant sur la double fonction contradictoire de certaines techniques de gestion (renforcer la sécurité et accroître en même temps le sentiment d'insécurité).

La transmission du virus VIH est soumise à la loi des probabilités et se propage selon la logique des réseaux. C'est donc logiquement que la contribution de Michael POLJAK « le SIDA : une épidémie auto-gérée » trouve sa place dans l'ouvrage. L'auteur nous montre notamment de quelle manière la prise de conscience des homosexuels en Europe fut le corollaire d'une adaptation exemplaire au risque.

Plus de dix mille communes françaises sont exposées à des risques naturels majeurs. Bernadette DE VANSSAY s'attache aux Plans d'exposition aux risques à travers « les leçons tirées de l'expérience des PER pilotes ».

Frédéric OCQUETEAU aborde un aspect particulier de la régulation sociale actuelle, celle assurée par le secteur de la sécurité privée. Son article permettra au lecteur policier de mieux saisir la problématique en jeu à l'heure où ce débat pénètre le champ des politiques publiques.

« Incertitudes scientifiques et gestion des risques pour la santé : l'exemple des toxiques cancérogènes » présente la contribution de l'analyse économique. Selon J.-P. MOATTI, la question des « toxiques cancérogènes exacerber les difficultés théoriques et pratiques d'une régulation des risques professionnels fondés sur les mécanismes marchands ». Cette régulation ne couvre pas nécessairement tous les risques, ne serait-ce que parce que l'identification d'une maladie professionnelle nécessite un temps de latence plus ou moins long et que le consensus scientifique en matière de seuils d'innocuité n'existe pas. Pour appuyer son propos, J.-P. MOATTI se livre à une passionnante étude comparative des réactions des systèmes réglementaires au problème des toxiques cancérogènes en France et aux Etats-Unis.

Cette première session, avait pour objectif général d'expliciter l'émergence de nouveaux rapports à la sécurité en les résitant dans les représentations sociales d'ensemble.

Une deuxième session va au delà de cette phase exploratoire et complète les travaux précédents par une vision plus proche des pratiques locales. Son objectif général est de repérer, dans les contextes professionnels les méthodes modernes de prise en compte de la gestion d'un certain nombre de risques.

Il s'agit plus précisément d'analyser concrètement comment les manières d'aborder la question de la sécurité deviennent opératoires au sein des contextes locaux et des divers milieux professionnels. Cela ne peut se faire sans examiner le rôle des acteurs : comment participent-ils à la déstabilisation des modes d'approche traditionnels et à la création de nouveaux ?

Cette deuxième session en est à sa quatrième séance. Il n'est pas de notre propos d'en dévoiler les apports tant que les organisateurs du séminaire⁽²⁾ n'en auront pas fait la restitution. Néanmoins, il convient de préciser que le programme 1991-1992 répond bien aux objectifs fixés et d'en rappeler ici les principales phases.

Le cas des tracés d'autoroute permit d'analyser la prise en compte du risque technologique dans la planification spatiale, tandis que C. COLLIN procéda à une brillante présentation de l'intégration d'une pensée globale des risques en s'appuyant sur l'exemple de la ville de Marseille.

La prévention des risques fut appréhendée sous l'angle de « l'instabilité du sol et du sous-sol en milieu urbain ». J.-P. ASTÉ fit à cette occasion le constat de l'évolution qui, de la politique PER, semble s'orienter aujourd'hui vers la cartographie et le « porté à connaissance ». Se fondant sur l'exemple du glissement de terrain de Saint-Etienne de Tinée, J. HUGO examina les conditions dans lesquelles, malgré un pronostic scientifique bien établi et vérifié, une pré-indemnisation (avec déclaration de catastrophe avant que celle-ci ne survienne) et des propositions sûres pour des choix alternatifs se sont heurtées à des blocages locaux.

Plus récemment, les politiques locales de sécurité routière furent abordées à la faveur de deux interventions complémentaires. M. REDOR analisa la démarche engagée dans l'Essonne pour une prévention des accidents. Les actions menées dans ce département correspondent à un nouveau mode de gestion de l'insécurité routière privilégiant davantage les formes d'intervention axées sur le rôle des collectivités territoriales. Sur cette base P. MENERAULT livra quelques réflexions sur les « contrats de programmes locaux de sécurité routière ». La substitution des collectivités territoriales à l'Etat ne va pas sans susciter de nombreuses interrogations dont le risque de fragmentation des politiques de sécurité n'est pas le moindre⁽³⁾.

Jean-Louis SAYOUS
IHESI

Notes

(1) P.-E. BARIONET, J.-P. CAUZARD et J. L'HOSTE, « Besoin de mobilité et demande de sécurité ; production de modèles de régulation et de contrôle social », 1^{re} phase, ONSER-Mission de la Recherche, ATP Socio-Economie des Transports.

(2) M. J.-P. GALLAND, Chargé de mission, Délégation à la recherche et à l'innovation, ministère de l'Equipment, du logement, des transports et de l'espace. 92055 Paris-la-Défense. Tél (1) 40.81.63.28. Télécopie (1) 40.81.63.96.

(3) Les questions formulées à ce propos posent le problème plus vaste de la clarification des répartitions de compétence, en droit et en fait, entre l'Etat et les collectivités locales, ainsi que celui d'une intégration véritable de la sécurité routière dans les conceptions nationales de la Ville et des transports, tant collectifs que marchands, sur l'ensemble du territoire. Le nombre des accidents de la route n'a pas diminué de façon aussi significative que le déploiement des politiques nationales et locales pouvait le faire espérer.

Les Seigneurs de l'ordre public, 2000 commissaires de police dans leurs fiefs

Alain HAMON, Xavier PERISSE, Belfond, Paris, 1991, 272 p.

Beau sujet assurément, mais qui après cette lecture demeure largement en friche. Faute sans doute pour les auteurs de disposer assez de données, le monde des commissaires de police ayant été jusqu'alors très insuffisamment étudié, mais aussi par défaut d'un parti éditorial clair tant sur la méthode que sur le contenu. L'ouvrage balance entre l'étude à dominante sociologique d'un groupe professionnel, l'histoire récente des réformes de l'administration policière, et une mise à jour journalistique du Dossier P... comme Police que Alain HAMON co-signait en 1983.

Du premier genre relèvent des chapitres bien venus sur le recrutement et la formation, les femmes dans ce métier, les ambiguïtés (voire les manipulations) de la notoriété. Sont plus convenus les développements obligés sur les fameuses rémunérations accessoires ou les tentations du métier. Une utilisation plus serrée des études Interface (1982 et 1988) aurait avantageusement nourri la réflexion sur ce qui différencie aussi bien que ce qui unifie le corps.

Au second genre appartiennent les chapitres consacrés aux « grands chantiers (qui) s'embourbent » (territorialisation, réforme des corps et carrières, transparence) et à la dimension européenne croissante de l'activité policière. Ils sont émaillés, comme l'ensemble du livre, de la chronique des péripéties politico-syndicales qui agitent en permanence les couloirs de l'administration centrale, et se dilatent, comme ronds dans l'eau, jusqu'au service le plus éloigné aussi bien que dans les salles de rédaction. Mais sur ce terrain les auteurs ne retrouvent ni la verve ni la précision de l'ouvrage pré-cité. Prudence éditoriale ou incertitude de la connaissance, le récit à force d'être allusif (qui peut bien être ce « conseiller technique, préfet, ancien commandant de CRS » qui rode de pages en pages ?) devient parfois confus, et la petite histoire, ou les bruits de couloir, prend le pas sur une claire mise à plat des enjeux.

Ajoutons un manque évident de relectures du manuscrit responsable de grosses coquilles (page 66 le SCHFPN crédité de 55 % d'audience dans le corps...) ou de fâcheuses rapidités de plume (p. 206 : « Désormais, tout ce qui s'élabore dans la police s'appuie sur un rapport de l'IHESI », j'atteste ici qu'il s'agit d'un « wishdream »...), et pour faire bonne mesure regrettions l'absence habituelle d'un index et de précisions sur les sources utilisées.

Mais les auteurs ne prétendent pas au sacra universitaire, en contrepartie la lecture est constamment agréable, et ils ont le mérite d'explorer, enfin, dans le meilleur chapitre, la question de fond : « Commissaire, pour quoi faire ? » (chapitre X). Il n'est pas certain que le futur référentiel-métier produise la réponse attendue, celle-ci est tout autant dépendante d'une

explicitation rigoureuse des missions, mais une sociographie précise et exhaustive des emplois actuellement occupés par les commissaires (et parfois leurs substituts) permettrait assurément de mieux raisonner les faux dilemmes. Entre « Maigret ou Rambo », « le revolver ou la règle à calcul », les super-flics ou les sous-énarques, l'ambition ou les missions, c'est tout l'espace des responsabilités, avant celui du rang, des rémunérations ou du statut, qui est ainsi ouvert à une nécessaire investigation.

Dominique MONJARDET
CNRS

Nos solitudes

Michel HANNOUN, Editions du Seuil, Collection « L'épreuve des faits », mars 1991.

« La solitude est le prix que nous devons payer pour être nés en cette période moderne, si pleine de liberté, d'indépendance, et de notre propre égoïsme ».

Natsume SOSEKI

Michel HANNOUN, médecin accoucheur, dont les travaux sur le racisme ont fait date, est maire de Voreppe, et conseiller général de l'Isère. Ancien rapporteur du budget de la santé à l'Assemblée nationale, il est aujourd'hui vice-président du Conseil national des missions locales à l'insertion des jeunes.

*« Seuls ! Le mot résume l'existence de ceux qui le prononcent. Il est l'abrégié de toutes les solitudes. Il épelle leurs plaisirs et leurs peines :
S.E.U.L.
Solitaire, seul par goût de la solitude.
Esseulé, seul parce que abandonné des autres.
Unique, seul de son espèce.
Libre, seul à décider de soi-même ».*

Ce livre est né de la rencontre de l'auteur avec la solitude des autres : c'est l'ouvrage ni d'un sociologue ni d'un universitaire mais le regard d'un homme du XX^e siècle sur la société dans laquelle il vit, d'un homme qui voudrait mieux percevoir les passions, les joies et les interrogations intimes de ses concitoyens, d'un homme dont l'ambition est d'interpeller le lecteur, de faire en sorte qu'il se pose des questions sur lui même et sur les autres.

Qui donc se sent seul, dans notre société inégale et désabusée ? Le premier réflexe est d'éviter la question et de désigner, comme pour s'en

défaire, les vieux, les malades, les pauvres, les victimes de la vie, de l'erreur, du hasard.

Au travers d'une étude réalisée pendant deux ans auprès d'hommes et de femmes, jeunes ou non, vivant à Paris ou en province ; l'auteur dresse un inventaire complet de « nos solitudes ». Sous la forme de témoignages bouleversants, patiemment et pudiquement recueillis, il établit que le sentiment de solitude traverse de part en part l'ensemble du corps social.

Sans jargon, dans une langue accessible, l'auteur évalue « le prix de la solitude » en évoquant les réponses ou les réactions des solitaires, et en interprétant les figures avec émotion et subtilité.

La « solidarité » est et sera le problème crucial de notre époque : « l'individu nous apparaît isolé dans son destin pourtant empreint de confort et de modernité. La solitude est peut-être la rançon de tous les plaisirs offerts à l'homme par le XX^e siècle. De fait, le solitaire paraît aujourd'hui plus isolé que celui des sociétés antérieures, alors que paradoxalement le premier vit sa condition au milieu des autres et que le second s'en sépare. Ordinaire et absurde, la solitude a perdu le lustre et le sens que lui donnaient jadis philosophes, hommes de foi et artistes ». L'auteur conclue sur l'idée d'un nouveau contrat culturel.

La vie contemporaine tend de plus en plus à se complexifier : l'homme n'est plus encadré, guidé, gagné par la morale et la religion. Les idéologies elles-mêmes se sont effondrées. Ces dernières années, un nouveau contrat social est apparu, fondé sur des solidarités non plus traditionnelles mais institutionnelles. Aujourd'hui, la société prend en charge les grandes solitudes souvent liées à des phénomènes d'exclusion : grand âge, nouveaux pauvres, handicapés, illettrés, immigrés... Toutefois, la société n'apporte pas de réponses aux problèmes des solitudes individuelles. On ne s'en formalise pas : quelle aide en effet la société, en tant que somme d'institutions, peut-elle décemment et intelligemment apporter, par exemple, à une femme mariée et mère de famille qui vit une situation de profonde solitude mentale et affective.

Le préalable est un changement de mentalités. C'est pour parvenir à cette transformation que doit être mis en œuvre un nouveau contrat culturel, fondateur d'une nouvelle identité. Redonner un sens à sa solitude, rechercher une représentation spirituelle à son existence, retrouver une identité permettant le dépassement de soi, voilà la quête de chacun d'entre nous. Complexifiée, éclatée, notre civilisation a besoin de cohérence, en scellant les liens inédits mais profonds entre les hommes, un nouveau contrat culturel permettra de réanimer le sentiment d'appartenance à une communauté de destin à travers la promotion de valeurs fondatrices. Aux nombreux de ces valeurs : le respect d'autrui ; c'est à la source d'un certain humanisme que l'esprit d'un nouveau contrat doit puiser ses principales idées.

Une compréhension entre les solitaires et les autres est nécessaire, et de la même façon, il importe de déculpabiliser le solitaire. Si la solitude est

considérée comme le mal du siècle, elle n'est pourtant pas une maladie. Il faut informer, parler des solitudes, dédramatiser certaines, donner un nouveau sens ou de la force à d'autres ; il est important de montrer aux solitaires qu'ils ne sont pas seuls à être sculs.

Ce nouveau contrat culturel devra être naturellement consensuel et individuel. Chacun sera libre d'y adhérer ou non sans aucun formalisme. Ce sera à chacun de remplir ce nouveau pacte, personne ne le fera à notre place : aucun parti politique, aucun syndicat, aucune association.

En nous invitant à réformer notre regard sur les solitudes, les solitaires nous conduisent donc à repenser les rapports culturels entre les hommes. Notre société, résolument engagée dans la voie de la contractualisation depuis la disparition de l'organisation sociale communautaire, s'accommodera fort bien sans doute de cette nouvelle convention : une convention que le plus grand nombre devrait conclure pour garantir notre société et les hommes qui la composent des dommages souvent causés par les solitudes.

Docteur Claire FAUGERON
Psychanalyste

Annuaire international des œuvres et objets d'art volés 1992-1993

Martin MONESTIER, bilingue français-anglais, éditions Menges, 1200 p.

Le marché clandestin de l'art, dans le monde, représente chaque année entre 4 et 6 millions de dollars. Cet annuaire défie la loi du silence qui régit le monde de l'art en donnant une image claire de ce trafic.

Le vol des œuvres d'art n'est pas un fait nouveau. De la plus haute antiquité à nos jours, c'est la source d'un marché très lucratif qui s'est banalisé et généralisé. Soixante mille œuvres d'art sont volées chaque année en Europe. La France, après l'Italie vient au deuxième rang dans ce triste palmarès. Après le trafic de la drogue, celui des œuvres d'art est devenu la cible favorite du grand banditisme. La nature hautement spéculative du marché favorise la tendance. Les risques sont minimes au regard de l'importance des gains.

Le marché des antiquités et des bijoux d'occasion s'est considérablement développé depuis 1960. Autrefois, ce marché était si étroit qu'un bon nombre d'objets volés ne pouvait passer inaperçu et devenait invendable. A présent, l'engouement pour les antiquités a largement contribué à l'augmentation des cambriolages.

Dans la plupart des cas, le vol des œuvres d'art est commis par des spécialistes agissant sur commande. Bien renseignés et bien préparés, ils n'improvisent pratiquement jamais. C'est la loi de l'offre et de la demande

qui régit les transactions secrètes. Actuellement, la tendance des goûts pour le style 1925 correspond à une augmentation des vols d'objets de cette époque. Généralement, ce sont des gangs remarquablement organisés qui contrôlent toutes les phases du vol, de la commission à la revente en passant par le recel. Les commanditaires multiplient les intermédiaires et cloisonnent leurs réseaux pour éviter d'être infiltrés par les services de police.

Après être passé de main en main et payé en argent liquide, l'objet d'art acquiert une nouvelle identité et peut réapparaître sur le marché au grand jour. Certains spécialistes estiment que 30 % du marché de l'art, en ventes publiques, est composé d'objets volés sans que l'honnêteté des vendeurs puisse être mise en cause. Il est intéressant de remarquer que le circuit suivi par les objets d'art volés est le même depuis la Renaissance. Ils partent de Florence pour rejoindre les Pays-Bas en passant par la France où une partie est vendue plus rapidement sur place.

Le principal problème reste celui de l'identification de ces objets, car elle est rendue difficile en raison du manque de coopération de la part des propriétaires qui, en dépit des conseils, ne prennent pas la précaution de les faire expertiser. Ils n'ont parfois aucune photographie et sont souvent incapables d'en donner une description précise.

La législation est insuffisamment dissuasive pour enrayer la tendance. Selon le principe, qu'en fait de meuble, possession vaut titre (art. 2279 du Code civil), la plupart des acheteurs de bonne foi ne peuvent en aucun cas connaître l'origine de l'objet. Le vol des œuvres d'art est devenu un phénomène international contre lequel il conviendrait d'adapter des moyens et des méthodes plus efficaces. A la veille de la levée des barrières douanières et devant la recrudescence de ce type de criminalité, une harmonisation des moyens de lutte à l'échelle européenne s'impose, notamment sur les processus de récupération de ces biens au-delà des frontières. Les mesures législatives, déjà prises à cet effet dans le monde, ont conduit les responsables à réaliser des inventaires de façon à répertorier les œuvres d'art avec de grandes précisions sur leur identification. Les documentations complètes, les rapports d'étude, les publications scientifiques, les reportages, les expositions et l'éducation du public concourent à l'effort pour mieux faire connaître ces œuvres et leur origine. Une œuvre d'art volée devient invendable dès qu'elle est connue des experts et des marchands. Aussi convient-il de poursuivre une politique qui vise à rendre « incommercialisable » les objets volés présentant une valeur supérieure à 6 000 \$ par une plus grande diffusion des avis de recherche.

L'Annuaire international, qui est le premier ouvrage conçu sur ce thème, a cette vocation. C'est un outil indispensable aux professionnels du marché de l'art, aux collectionneurs et à tous ceux qui entendent se protéger du vol ou éviter de commettre le délit de recel involontaire. Il est diffusé dans le monde entier, les avis de recherche sont publiés gratuitement et ne donnent lieu à aucune compensation financière ou autre. La

publication est anonyme et ses références codées. Toutes les informations obtenues par l'Annuaire sont systématiquement et immédiatement délivrées à l'Office central pour la répression du vol d'œuvres et objets d'art (OCRVOOA).

Les milliers d'objets et œuvres d'art volés dans le monde sont classés et décrits par famille et par type. La mise à jour constante est accessible par interrogation téléphonique ou par fax. Les informations sont fournies par les compagnies d'assurance, les services de police et de gendarmerie, Interpol, les particuliers, les amateurs, les collectionneurs et les professionnels du marché de l'art.

On peut dire que grâce à ces nouvelles dispositions, les chances de retrouver des objets recherchés vont considérablement augmenter. Elles sont de nature à assainir, voire moraliser le marché de l'art qui nécessitait des mesures efficaces de contrôle.

Colonel Jean-Pierre MORIN
Gendarmerie nationale
Chargé de mission à l'IHESI

Adolescences délinquantes sens et contre-sens, impasses et issues

Didier PINGEON, éditions Delval, 1991, 304 p.

Cet ouvrage est une réécriture condensée d'une thèse soutenue par l'auteur le 11 décembre 1989 à la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de l'Université de Genève ; son titre était alors « la réaction sociale informelle à de jeunes délinquants : paroles, explication ordinaire, sens cachés et sens donnés ».

Le résultat est la présentation très dense de deux idées forces ayant valeur d'hypothèses. Elles s'appuient sur des investigations auprès des différents acteurs sociaux objets de ces hypothèses.

La première postule que le délinquant, sa victime et le public environnant, constituent un réseau d'interactions dont la situation présente, délicate, s'inscrit dans une historicité, dans un ensemble de circonstances, où le rôle et le statut social des protagonistes alimentent les représentations que chacun se fait de l'autre.

La seconde est relative au traitement des situations de « petits délits ». Les comportements criminels et de délinquance majeure, sont en effet exclus de l'ensemble de l'étude. L'auteur postule que le meilleur traitement de conflit « petit délinquant-victime » est celui de la confrontation dans un cadre naturel, grâce à un tiers intervenant ; il s'agit, pour lui, de ce qu'il appelle « une résolution primaire des conflits » ; les « opérateurs

sociaux » spécialistes n'auraient à intervenir (éducateurs spécialisés, policiers, juges, médecins...) que lorsque leur seraient « envoyés » les acteurs de la scène délictueuse et seulement après qu'une régulation première aurait été tentée, et se soit avérée impuissante à traiter autrement que par une « stigmatisation » l'auteur du délit, avec les conséquences qui en découlent : délinquant, malade, irrécupérable, incasable, etc.

Ces deux hypothèses paraîtraient totalement utopiques ou sans portée pratique si elles ne s'appuyaient sur des références interactionnistes et éthno-méthodologiques, sur la théorie de l'attribution et, d'autre part, si elles n'étaient vérifiées par une série d'investigations auxquelles s'est livré l'auteur.

En effet, dès les deux premières parties consacrées à la mise en ordre des concepts et des contextes dans lesquels s'exerce un certain travail social, il cherche les « indices » sur lesquels il peut appuyer ses thèses. Il interroge ainsi dans un premier temps seize personnes d'une population « tout venant » et quarante-deux étudiants en sciences de l'éducation, en soumettant à leurs réactions un scénario de délit de la vie quotidienne. La chasse aux indices s'effectue à partir de huit consignes présentées au cours d'entretiens semi-directifs.

Les troisième, quatrième, cinquième parties sont consacrées à cerner la notion de « délit » à travers des questionnements étayés par les indices précédemment recueillis et soumis à des populations contrastées :

- il s'agit, d'une part, de cent élèves d'une école de Suisse Romande (quarante-trois garçons, cinquante-sept filles) dont 51 sont âgés de 12 à 14 ans, et 49 de 15 à 17 ans, en leur soumettant un questionnaire fermé contenant trente-huit questions sur des comportements de transgression ; deux auto-portraits complètent ces informations : l'un de petit trafiquant arnaqueur de 19 ans, l'autre d'une fumeuse de haschich de 23 ans ;
- d'autre part, des « récits de vie » d'adolescents au sein d'une structure éducative d'internat ouverte sur l'extérieur, apportent un autre éclairage sur le délit dès l'instant où la situation est « traitée » en internat ; ces récits sont complétés par celui d'un éducateur spécialisé responsable de cette institution.

Enfin, la parole est donnée à huit victimes de délit selon un canevas d'entretiens approfondis dont le contenu est mentionné dans l'ouvrage.

Le traitement de ces informations, d'une manière scientifique, n'est pas abordé. Pour un lecteur qui, à ce sujet, désirerait en savoir plus, il conviendrait de se reporter à la thèse elle-même dont la référence est donnée dans un court avertissement de l'auteur au début de l'ouvrage.

En revanche, à travers la moisson de témoignages, de récits de vie, d'entretiens approfondis, de questionnaires, « le problème n'est pas celui de l'objectivité ; il est celui de la mise en perspective de sens, de la mise en lumière des paradoxes, et de la mise en scène de ces subjectivités, y compris, d'ailleurs la mienne », dit l'auteur. « Elle n'est pas la moindre.

Simplement, elle s'inspire d'un long cheminement dans le système d'assistance institutionnelle ».

C'est ainsi que Didier PINGEON propose une interface entre la stigmatisation et la banalisation des conduites de petits délits, en soutenant les thèses interactionnistes. C'est-à-dire en mettant en lumière l'importance des conflits existants inévitablement dans toute cellule groupale, la famille en premier lieu, mais aussi dans tout groupe à propos des différences et de tout affrontement de culture ou de sub-culture. Selon le mot du Juge Antoine GARAPON, ici rapporté, « l'extravagance de l'adolescent est une issue, comme par « effraction », de ces conflits appartenant à son âge, son milieu, son histoire, dépendant des représentations qu'il a des autres et que l'autre a de lui, des projections, des interprétations dont ses actes et lui sont l'objet ». D'où ces comportements qui sont à l'origine d'autant de constructions d'objet de sciences ou de statistiques (CHAMBOREDON -1971), de production d'appareil de traitement de la déviance, et de l'exploitation de ces produits par différents acteurs, professionnels de différentes disciplines.

A l'opposé, une prise en considération, plus qu'une prise en charge, aide à l'intégration. Cette prise en considération suppose l'intervention en milieu naturel, au sein d'interrelations, d'un contrôle social par autorégulation des échanges, en deça de toute désappropriation de la situation des conflits. La prise en charge, au contraire, suppose l'intervention au-delà de cette situation, en milieu spécialisé ; elle s'approprie alors les données du conflit pour les traiter hors du milieu naturel. Pour l'auteur, il s'agirait donc de « déconstruire », « déplacer », « repenser », un certain travail social en privilégiant « les interrelations sociales informelles à travers les actes, les paroles, les représentations des acteurs non spécialistes, en milieu ordinaire, à propos de situations de comportements non ordinaires ». Inutile d'ajouter l'importance des bénévoles dans cette mobilisation du milieu ordinaire. Le conflit, comme la maladie, comme la crise, représente « un carrefour d'histoires de vie apparemment sans rapport, une situation cruciale, et j'ose croire, formatrice ». Mais quel est le tiers-intervenant capable de décoder ainsi l'événement ? C'est pourquoi la préférence et la facilité orientent vers le renvoi des solutions du conflit à des « professionnels *ad hoc* ». D'où un luxe d'assistance et une prolifération d'agents de contrôle social (FAUGERON, LASCOUMES, ROBERT).

Besoins de pouvoirs des uns ? Paresse d'engagement des autres ? Dans tous les cas : constitution de situations d'assistance comme institutionnalisation des conflits. Or, plus il y a contrôle, plus la déviance se généralise. Il n'a que deux issues possibles : soit la déviance d'aujourd'hui devient la norme de demain ; soit l'on opère une désinstitutionnalisation de l'assistance pour ressusciter les mécanismes d'une autorégulation primaire.

Mais on peut se demander si ces mécanismes ne jouent pas plus dans certains milieux que d'autres, dans certaines cultures, allant jusqu'à, dans certains cas, nier le comportement déviant ? Tous les groupes sociaux ne

se sont pas exposés de la même manière au regard social. L'auteur invite à relire Marc LEBLANC qui montre bien que plus le statut social est élevé moins les jeunes risquent d'entrer dans le système formel. Il semble en être de même pour certains milieux très clos du fait de leurs principes culturels.

En revanche, contrairement à ces derniers, ceux d'un statut social élevé, s'ils entrent dans le système formel du contrôle de la déviance ont plus de chance d'en sortir que ceux qui, parce qu'appartenant à des sub-cultures marginales, sont plus suspects. On apprend à la lecture des « autoconfessions » des jeunes ayant rempli le questionnaire de comportement, que le vol ne différencie, ni la classe sociale ni les sexes.

En réalité, la délinquance serait une minorité stigmatisée et une majorité cachée. Quant à la récidive, elle a une forte corrélation avec la répression, alors que la délinquance cachée est en flagrante diminution vers la fin de l'adolescence. Cela voudrait-il dire que personne ne veut d'un contrôle social à tel point renforcé qu'il mènerait inutilement quatre-vingt pour cent des adolescents en détention ou en institution rééducative ? Ce « chiffre noir » de la délinquance juvénile « éclaire », dit l'auteur, « en ce sens qu'il nous constraint à imaginer des réponses plus adéquates et surtout non stigmatisantes ».

Il n'y a souvent, en effet, qu'un délit de peu d'importance qui sépare le délinquant de celui qui ne l'est pas et la « parole de l'exclu vaut bien celle du conforme ».

Ces observations sont confirmées par les « récits de vie » des « usagers » d'une institution pour adolescents en difficulté et par le Directeur de cette structure. Celle-ci est vécue comme un lieu où on « est placé » ; mais la caractéristique de ce lieu est qu'elle se situe comme une transition, une sorte de passage entre « autonomie et dépendance ».

Pour certains, c'est leur chance de rencontrer là des repères, une reconnaissance. Mais « il n'y a jamais de bonheur à être placé, parfois seulement il y a du soulagement ». « Que ce soit la prison, l'internat, l'hôpital, on se sent en situation de dépendance ». Comme malheureusement « ce qui ressemble le plus à l'autonomie, c'est l'intégration », cette dernière supposant l'acceptation des lois du système dans lequel on entre, ceci tendrait à vouloir dire que, paradoxalement, la dépendance acceptée et choisie à laquelle le sujet se soumet en institution, est déjà une forme d'intégration. C'est le paradoxe de l'autonomie et le paradoxe de l'intégration, le « pile ou face » de l'entrée en institution. Ce risque-là, ce sont ceux qui ont besoin de ce passage en institution qui le prennent et se mettent alors en charge des « opérateurs sociaux » que sont les éducateurs spécialisés en milieu « artificiel ». L'usager en devient alors une sorte de victime expiatoire comme si l'institution était le lieu où le délit s'expie en même temps que son acteur recouvre une meilleure image de soi, une meilleure lucidité sur ces capacités.

Victime, bourreau, victime expiatoire, où sont les limites ? L'auteur

interroge huit victimes. A l'analyse des huit dépositions, deux ensembles de constatations. Pour quelques uns, les juges ne sont pas assez sévères ; en punissant plus, les délits se produiraient moins souvent ; et puis « il y a trop d'étrangers en Suisse » ;... « Il n'y a qu'à les expulser ». Pour ceux-ci, il n'y a pas assez de barrières sécuritaires ; sans pouvoir donner à ces avis (2 sur 8) une valeur significative, pas plus d'ailleurs qu'à l'opinion des 6 autres, on doit noter que cette structure se trouve chez ceux qui tiennent commerce marchand. Pour les autres, il y a une curieuse prise de conscience « le p'tit délinquant, le p'tit jeune qui joue les forts-à-bras, il est victime de notre... inattention... de notre silence... de nos conneries d'adultes... d'une société. Je suis aussi responsable d'une société qui s'intéresse pas assez à ces jeunes ».

Mais toutes les victimes regrettent de n'avoir pas pu discuter face à face avec les délinquants, plutôt que de renvoyer trop vite aux instances officielles la résolution du conflit.

De toutes ces constatations, l'auteur tire argument pour vérifier ses deux hypothèses de départ : le délinquant, sa victime et le public se reconnaissent un pouvoir de résolution possible de leur conflit en dehors de l'officialité ; d'autre part, la prévention des délits réside dans l'existence des formes d'autorégulation primaire. C'est la thèse de l'auteur – mais, dit-il, « encore faudrait-il savoir si les spécialistes de la répression, du pénal, de l'interventionnisme opératoire du social « à tout crin » – « corporatisme oblige » – y trouveraient un quelconque avantage ? ».

Cette thèse est résumée dans la dernière partie de l'ouvrage : « A la reconquête de l'autorégulation primaire », qui porte en exergue cette phrase tirée des *mutants pacifiques* de Dominique FELDER (1985). « A quand des juristes ou des travailleurs sociaux quittant la routine de leurs institutions pour créer une alternative à la prise en charge ».

Cette alternative, Didier PINGEON la postule en demandant à chacun, juges, détenteurs en maintien de l'ordre, responsables de la vie politique, éducateurs spécialisés, acteurs sociaux, « d'être bien » dans leurs fonctions. C'est-à-dire de gérer pour chacun en ce qui le concerne, les conflits dont il est auteur et parfois co-auteur. Les informations glanées au cours de son enquête, comme son expérience personnelle, le persuadent, que la marginalité exprime, souvent par la déviance, une partie saine de soi, surtout à l'adolescence, passage critique naturel, de l'ère des dépendances nécessaires à l'ère de l'autonomie définie comme « la capacité de faire un choix libre et conscient de ses propres dépendances ». A partir de là, il développe toute une série de procédures comme plaidoyer pour une résolution primaire des conflits : donner la parole aux usagers, travailler au contact dans la rue, renoncer à traiter les situations de la vie courante dans les « bureaux-butoirs », à « coloniser » les faibles par les forts, accepter les contre-pouvoirs comme une saine gestion dialectique des conflits permettant aux gens d'être maîtres de leur destinée, et non pas soumis à des projets concoctés pour eux, à leur place. Tout cela suppose

une volonté politique. Utopie dangereuse diront les uns – utopie généreuse diront d'autres.

Dans cette « déconstruction-reconstruction » du travail social, Didier PINGEON oublie de voir ce qui se passe en France depuis quarante ans avec les éducateurs de rue auprès des populations les plus défavorisées par les avancées du progrès social. Cet oubli est d'autant plus curieux qu'il a été lui-même formateur en Ecole d'éducateur spécialisé en France durant plusieurs années. Sa bibliographie, très abondante ignore ce qui a été écrit à ce sujet. La raison est due, sans doute, au fait qu'en Suisse la politique de prévention est différente et d'autre part, à la grande discrétion nécessaire pour qu'une telle forme de travail sur le terrain soit efficace. La pratique de la non désignation, de la désinstitutionnalisation des activités de terrain, de la libre adhésion à ces activités favorisant des projets construits par les usagers eux-mêmes, suppose, dans le respect même des personnes, que ce travail social soit leur propre affaire, et non une occasion d'appropriation par quiconque à des fins diverses allant de l'électoralisme, aux pseudo-sciences sociales, en passant par la littérature, la bonne conscience éducative ou quelque concurrence de mauvais aloi. Il y a de la place pour chacun sur la scène de la vie. Le pire des écueils est celui de l'insécurité créée par l'incohérence née de la confusion des genres, des rôles, et de la « trahison des clercs », dénoncée par Julien BENDA il y a déjà soixante-dix ans. Les références bibliographiques de l'auteur pour la résolution primaire des conflits sont empruntées à M. GILLIS et aux expériences de « Community Boards » de San Francisco et du Québec où arbitrage, médiation, conciliation, sont des institutions du milieu naturel. Mais du travail pourtant important en France vers, et avec, les usagers, il n'est pas fait mention, alors qu'on y retrouve tous les « ingrédients » ici justifiés par un important travail d'investigation.

Il s'agit, en conclusion, d'un ouvrage militant, provoquant parfois, toujours riche de réflexions innovantes sur l'approche des délit mineurs à l'âge de l'adolescence et de la post-adolescence. C'est aussi un ouvrage très sincère, authentique, invitant à se mettre soi-même en cause dans la trag-comédie de la déviance : « Suis-je vraiment, à l'écoute de ces paroles cadenassées, porte-parole ? Et quelle est ma part de responsabilité dans cette déviance que j'observe et que j'utilise ? ». Faute de cette interrogation sur le sens et le non sens de toutes les fonctions d'acteur sur la scène sociale, il faut bien convenir, avec l'auteur, que l'avenir est plus orienté vers le traitement répressif qu'éducatif, pédagogique ou social de la petite délinquance, celle qui est générée par le passage parfois difficile de la dépendance à l'autonomie et qui pourrait se régler heureusement avec un accompagnement éducatif sécuritaire. Mais insistons encore sur la pire des attitudes des acteurs de la prévention : celles de la confusion des genres et de la trahison des confiances. A qui peut-on confier sa misère si elle est récupérée comme indice de mesure répressive policière ? A qui peut-on dire qu'aucune intervention autre que de privation de liberté n'existe momentanément pour « libérer » un individu de l'emprise de sa violence,

sa drogue, son désespoir, si on sait que cette privation déjà brutale en soi, sera inhumaine et destructurante ? N'y aurait-il donc plus de professionnels formés au respect de chacun dans sa fonction pour la plus grande sécurité des individus et de leur groupe, le plus grand respect des personnes, et la plus grande ouverture à ce que l'auteur appelle la « reconquête de l'autorégulation primaire » ?

Victor GIRARD

*Président de Commission
au Conseil technique de prévention spécialisée (CTPS)*

La ville intervalle Jeunes entre centre et banlieue

*Laurence ROULLEAU-BERGER,
Réponses sociologiques, Méridiens Klincksieck, Paris, 1991, 221 p.*

Cet ouvrage fait suite à une recherche financée de 1985 à 1987 par le plan urbain, ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer. Il tend à montrer comment, dans des lieux d'activités et de sociabilités informelles qui se développent « en marge » des institutions, les jeunes ajustent leurs projets aux ressources que leur offrent des modes de vie alternatifs. Laurence ROULLEAU-BERGER pénètre lentement au cœur des processus de décomposition et de recomposition de l'ordre urbain. Par une analyse des connexions, des réseaux, des diverses formes d'interaction et de coopération, dans lesquels s'engagent ces jeunes, la ville et ses banlieues sont perçues comme des rapports d'échange, mais aussi de tension.

Laurence ROULLEAU-BERGER adopte ici une perspective diachronique. Il s'agit du suivi de jeunes du centre de Lyon et de la périphérie, observés pendant quatre ans, de 1985 à 1988, afin de mettre en évidence des différences mais aussi des similitudes liées aux origines sociales, ethniques, au sexe, aux niveaux scolaires, aux histoires individuelles.

La jeunesse, dont il est question, annonce celle des années 90. Elle vit souvent en tribus et ressemble à des groupements de jeunes nomades. Elle se caractérise par une grande flexibilité dans le façonnement des identités sociales et une certaine souplesse dans les pratiques collectives et individuelles, sans doute dues à un allongement de « l'entre-deux-âges » : l'adolescence.

Par petits groupes, cette jeunesse fait actuellement son entrée sur la scène urbaine et déferle sur la ville avec ce qu'elle a de déroutant et de perturbant. Elle s'installe dans des lieux que l'auteur qualifie « d'espaces de transition culturels », à la périphérie des institutions scolaires ou culturelles où elle pratique des activités artistiques plus ou moins reconnues.

Ces espaces ne sont pas des lieux géographiques, mais d'après Laurence ROULLEAU-BERGER, des territoires symboliques qui naissent ou disparaissent au gré des communications et des transactions et où se développent des sociabilités en réseaux, des pratiques et des modes de vie fondés sur une sorte d'alternative culturelle et économique. L'analyse de ces territoires informe surtout, sur la façon dont se redéfinissent les identités des jeunes en situation précaire, sur la façon de circuler dans la Métropole, et sur la capacité à défendre des territoires.

Cette étude s'inspire du « paradigme écologique de l'Ecole de Chicago ». Voici donc le livre d'une sociologue qui réagit contre la sociologie classique de la jeunesse, dont la tendance a été de la considérer comme un « moment de suspension », une sorte d'*« isolat social »*. Elle préfère plutôt la définir comme une catégorie dynamique inscrite « dans un processus de socialisation fondé sur une dialectique entre la réalité subjective et la réalité objective du phénomène social contenue dans le concept d'identité ».

Elle livre, ici, le résultat de ses observations et présente quantité de témoignages directs de nombreux itinéraires biographiques et récits de ville. Illustré par des bibliographies sélectives, le récit publié est précis et sans verbiage. L'ouvrage se divise en trois chapitres qui scandent les trois temps du propos de l'auteur.

Présenté par l'auteur comme une étape essentielle, le premier chapitre, intitulé « Déambulations urbaines », doit permettre de comprendre « comment des micro-mondes fonctionnent dans l'espace urbain ».

A cette fin, Laurence ROULLEAU-BERGER procède à la description de nombreux lieux tels que le « Rock'n'roll Mop's » (en 1978), un lieu de concert complètement « déglingué », dans un hangar désaffecté où se sont produits de nombreux groupes musicaux tels que « Téléphone », « Marie et les garçons ». Jugé dangereux pour l'ordre social, ce lieu de reconnaissance identitaire, qui s'inscrivait en rupture avec les valcurs des années soixante-dix (notamment les militantismes d'extrême-gauche, et la période « baba-cool »), a été fermé, après six mois d'existence. Malgré sa durée limitée, cet événement fondateur a permis la constitution d'une « mémoire urbaine portée par différents micro-groupes » qui s'est prolongée dans d'autres lieux. Plus tard, pendant les années quatre-vingts, dans un lieu « en pointe » de l'espace lyonnais, appelé « west side », on retrouve ces anciens membres du Mop's. Entre 1980 et 1983, dans cet espace d'identification culturelle, où ils pouvaient danser après les concerts, les jeunes se reconnaissaient d'abord dans « vive rock ».

Ils cherchaient à créer de nouveaux lieux avec l'intention de faire naître de manière plus ou moins souterraine, des dynamiques culturelles nouvelles dans l'espace urbain.

Dans le deuxième chapitre : « jeunes entre centre et banlieue », Laurence ROULLEAU-BERGER essaie de repérer les écarts de temps, de styles de vie,

de milieux qui se mettent en place pour former des sortes de plis urbains qu'elle nomme : « les espaces de transition culturels ». Si, d'après l'auteur, ces espaces ont toujours existé, ils se multiplient aujourd'hui dans les métropoles, et prennent une valeur de référents identitaires décelables dans la production des mémoires urbaines. Elle s'interroge donc sur la façon dont les espaces de transition culturels s'ouvrent et se ferment à d'autres parties de l'espace métropolitain.

Dans ces micro-lieux, la préoccupation essentielle des jeunes nomades semble être de « faire de l'art » original. S'ils refusent de se situer par rapport aux autres mouvements, ils sont toujours tentés par des combinaisons entre cultures et formes artistiques. De ce fait, ils recherchent « l'improvisation » dans des créations souvent « éphémères », comme le « graffiti-art » qui mêle tant les arts que l'urbanité au quotidien, ou encore le défilé de mode africaine où les jeunes africains « racontent spontanément leur histoire ». D'après un organisateur, ces soirées permettent « d'oublier, un soir, les galères du fric, les plans foireux ». Les acteurs ne cherchent pas la rupture avec la tradition. Ils essaient plutôt, par la provocation, de combiner des éléments disparates du quotidien.

Nourris d'images, de sons, de couleurs et d'odeurs « d'ailleurs », ils s'inspirent de l'Afrique noire, du Maghreb, de l'Europe, mais aussi de la banlieue. Le rapport au monde se construit alors autour d'échanges et de coopération entre des jeunesse différentes.

Ces jeunes fondent leurs rapports aux autres sur la proximité et l'immédiateté. A la recherche du changement, ils essaient de ne pas s'enfermer dans l'immobilisme de l'identité et de sauvegarder leurs singularités. Ils se fabriquent des signes distinctifs pour montrer qu'ils consomment du « symbolique » et de la « culture » plutôt que des biens et des services et qu'ils s'investissent dans l'immatériel. Mais, surtout, les espaces de transition contiennent l'ouverture sur plusieurs possibilités identitaires.

D'après l'auteur, ces espaces favorisent, en effet, une grande diversité d'expériences permettant à ces jeunes d'effectuer des choix. En outre, dans ces milieux provisoirement stables, la combinaison des expériences fonde des systèmes d'attitudes, de pratiques et de représentations. Mais si des microcultures se forment autour de rêves, de désirs et d'aventures, elles sont aussi faites de crises existentielles et de déprimes.

Dans un dernier chapitre qu'elle nomme « Du nomadisme à l'itinérance », Laurence ROULLEAU-BERGER s'intéresse aux frontières des espaces de transition culturels comme lieux où se rejoignent le centre et la périphérie dans une sorte de « continuum ». Bien qu'elle ait perçu des oppositions entre ces espaces, elle préfère insister sur le modèle de l'itinérance, qui apparaît, d'une part, comme continuité entre des espaces où se redéfinissent les identités des jeunes urbains et d'autre part, comme moment du passage de l'événement au projet. Ce chapitre révèle donc les crises et les tensions qui apparaissent chez ces jeunes nomades lorsqu'ils entrevoient l'écart entre ce qu'ils veulent être et ce qu'ils ne veulent pas ou plus être.

Ils s'interrogent sur le sens à donner aux espaces de transition. Alors qu'ils étaient perçus comme des lieux de recherche et d'expériences culturelles et artistiques, ces espaces deviennent des lieux d'errance ou même de rendez-vous de « gens qui ne font rien : les losers ».

Dans ce rapprochement vers les zones frontalières des espaces de transition, Laurence ROUILLEAU-BERGER constate que les idées de ces jeunes sur le monde social et la manière de s'y adapter se modifient. Ils établissent des rapports plus fréquents avec les institutions et recherchent une plus grande stabilité dans les situations matrimoniales entre autres. La « réussite » s'organise alors autour de la mise en œuvre d'une stratégie de carrière qui conduit les acteurs à rechercher un statut reconnu et désiré à la fois.

L'auteur distingue trois types d'évolution :

- ceux qui reprennent des études principalement dans le domaine de la communication, de l'art, de la culture ou du journalisme. Certains, par exemple, s'inscrivent à l'Université ou passent des concours, comme celui de l'École nationale des Beaux-arts ;
- ceux qui tentent d'accéder à l'espace public. La création de « Lyon-Libération », en septembre 1986, constitue un événement important dans l'évolution des espaces de transition ;
- ceux, enfin, qui créent des entreprises culturelles ou des associations professionnelles.

Lors de ces débuts de carrière, « les acteurs se trouvent sur une ligne fragile qui contient les tensions entre les catégories du normal et du marginal ». Il peut se produire, selon l'auteur, un décalage plus ou moins important, chez ces jeunes, entre les chances objectives de réaliser des projets et les aspirations proprement dites. En définitive, tous ne réussissent pas forcément. Il y a aussi ceux qui partent et ceux qui retournent dans leur espace de transition.

Pour qui cherche à en savoir plus sur le rapport que les jeunes entretiennent avec les cultures urbaines, l'ouvrage rigoureux de Laurence ROUILLEAU-BERGER est particulièrement recommandé.

Gérard MARLOT
IHESI

Traffic policing in changing times

*Peter SOUTHGATE, Catriona MIRRLEES-BLACK,
Home Office Research Study N° 124, 1991, 139 pages.*

Cette étude examine la gestion de la sécurité routière en Grande-Bretagne : son organisation, ses priorités et ses objectifs. Elle a été menée dans six des forces de polices britanniques qui en compte quarante-deux et auprès des usagers des circonscriptions correspondantes. Le volume du trafic augmente constamment et parallèlement les risques d'accidents. Le Royaume-Uni compte sensiblement moins de tués et de blessés que les autres pays européens⁽¹⁾, néanmoins l'objectif du gouvernement est de faire baisser ce chiffre d'un tiers à l'horizon 2 000.

La question récurrente depuis quelques années est donc de savoir comment améliorer la circulation et la sécurité sur les routes.

Comment améliorer la circulation

L'amélioration de la circulation routière dépend essentiellement de l'organisation compétente en la matière ; selon qu'elle est centralisée ou déconcentrée, les répercussions sur la gestion du trafic sont importantes. Par ailleurs, la communication à l'intérieur de l'organisation est cruciale puisque le chemin peut être long entre les autorités qui conçoivent et les agents directement concernés par la circulation. L'étude met en exergue les problèmes organisationnels et préconise un système de gestion de la circulation plutôt centralisé.

Des contraintes organisationnelles

Améliorer la circulation signifie avoir une organisation spécifique chargée de la seule mission de circulation. Mais des problèmes de communication et de contrôle, c'est-à-dire de maîtrise et d'orientation, sont également essentiels. S'agissant de la communication, il apparaît que les objectifs préalablement fixés – principes admis par la quasi totalité des policiers enquêtés – sont assez mal transmis du niveau supérieur de la hiérarchie vers les agents de base. Le type d'organisation influe directement sur l'efficacité de la communication et dans le cas de la police de la circulation il est difficile de surmonter les difficultés. En effet, de deux choses l'une : soit la circulation est prise en compte localement par une cellule de la sécurité générale et elle n'aura pas nécessairement accès à une information globale, soit la circulation est centralisée et sa gestion risque d'être uniquement fondée sur les statistiques qui ont pour principal effet de globaliser les problèmes sans tenir compte des particularismes locaux. En outre, les policiers de la base ont le sentiment de ne pas être écoutés et ils

ne se sentent donc pas particulièrement encouragés à prendre des initiatives.

En ce qui concerne le contrôle, l'organisation doit tout à la fois orienter l'action et préserver l'autonomie du policier sur le terrain : ce dernier apparaît comme un spécialiste bénéficiant d'une grande latitude. Mais, même si le travail de régulation de la circulation n'est pas routinier et satisfait la plupart des agents, ceux-ci se représentent le travail policier comme la chasse contre le crime. L'organisation du service aura donc souvent la difficile tâche de motiver des gens qui considèrent la circulation routière comme une tâche peu valorisante.

Centralisation ou déconcentration

La priorité pour les policiers responsables de la régulation du trafic est indéniablement la fluidité de la circulation routière qui diminue le nombre d'accidents, la pollution et le bruit. Mais cette politique demande un gros effort de coordination et exige de dépasser le chauvinisme local. L'outil informatique est désormais capable de fournir une multitude d'informations sur le réseau routier et de les analyser afin que les personnes compétentes en matière de circulation routière puissent prendre les décisions permettant de mieux fluidifier la circulation. Toutefois, si la programmation et la réflexion efficaces demeurent du domaine d'un appareil centralisé, les particularismes ne peuvent être traités que localement. Aussi est-il nécessaire de favoriser le partenariat avec la municipalité, les associations ou syndicats de transporteurs, le gouvernement central, les médias etc. L'étude préconise donc la désignation de policiers spécialement chargés de la régulation de la circulation routière, dans chaque circonscription, susceptibles de faire la liaison avec l'échelon régional ou national. En plus d'une centralisation des services compétents en matière de circulation routière, il apparaît nécessaire que des unités homogènes assurent la régulation du trafic et la sécurité routière.

Comment améliorer la sécurité routière

L'amélioration de la circulation routière aurait pour principale conséquence de fluidifier le trafic et donc de diminuer les risques d'accidents. La sécurité routière est évidemment la seconde grande question d'une gestion de la circulation routière. La répression par application de la loi est le premier outil indispensable mais non suffisant. La prévention a également un rôle à jouer pour modifier les mentalités.

Une répression modérée

La répression des infractions à la circulation routière pourrait être systématique et implacable grâce à la technologie moderne et à l'information. De nombreux exemples montrent que les moyens techniques existent et qu'ils pourraient être développés. L'appareil photographique couplé avec un radar permet de relever les infractions relatives à la vitesse ou au franchissement de feux de signalisation. Néanmoins la réalité est différente et la répression des infractions routières est relativement modérée comme le montre l'étude. Les automobilistes estiment qu'ils ont peu de chances de se faire interPELLER en cas de dépassement de la vitesse autorisée. Pour ce qui est de la réaction du policier après une interpellation, elle consiste le plus souvent en un simple avertissement, sauf en cas de conduite sous l'empire d'un état alcoolique.

Une prévention difficile

Bien que la prévention des accidents et la sécurité routière soient devenues la priorité officielle pour les policiers de tout rang, en réalité, l'activité principale demeure, d'après l'étude menée, le traitement des accidents. Il faut reconnaître que la prévention en matière de circulation routière rencontre le scepticisme. L'étude mentionne une enquête auprès des usagers qui constate que les campagnes publicitaires préventives ont un faible impact. Une autre enquête citée montre que les policiers et les usagers sont peu convaincus des effets de la prévention : la moitié des conducteurs et un tiers des policiers enquêtés considèrent qu'il existe un lien entre le nombre d'infractions routières et le nombre d'accidents ; un policier sur quatre et moins d'un tiers des automobilistes pensent que l'ensemble des accidents peuvent être prévenus. Ces résultats soulignent toute la difficulté qu'il y a à monter des campagnes de prévention qui doivent avoir pour objet d'informer et de changer les mentalités. Toutefois, sans être généralisée dans la police britannique, une tendance se dessine pour favoriser une approche éducative plutôt qu'une application stricte de la loi. L'étude encourage cette tendance en préconisant de mieux exploiter le rôle préventif des policiers.

Les pays occidentaux doivent affronter le difficile problème d'une circulation routière qui s'accroît sans cesse puisque le nombre de véhicules augmente ainsi que le nombre des déplacements quotidiens, notamment des déplacements ville/banlieue. En France, pays particulièrement touché par le nombre d'accidents sur les routes (en moyenne 10 000 morts par an), le dispositif réglementaire a probablement atteint les limites de l'efficacité — comme en Grande-Bretagne. Aussi les pouvoirs publics français, comme les associations sensibilisées par les problèmes de sécurité routière, ont-ils désormais pour objectif de modifier les mentalités des conducteurs. Les thèmes développés lors des récents Etats généraux de la

sécurité routière de la Seine-et-Marne montrent que la prévention en matière de circulation routière va devenir un enjeu important en France et en Europe⁽²⁾.

Lionel THUÉ
IHESI

Notes

(1) En moyenne 5 000 morts par an sur les routes britanniques et 10 000 par an sur les routes françaises.

(2) II^e congrès des Etats généraux de la sécurité routière en Seine-et-Marne, 6 nov. 1991, à l'ESIEE Marne-la-Vallée, qui s'est déroulé sous la direction de M. J.-P. FOURRÉ, député de Seine-et-Marne et président de l'association « Présence 77 ». Il avait pour thèmes : la conduite accompagnée à 16 ans ; le délit routier : prison ou travaux d'intérêt général ; les évitements d'accidents ; la sécurité passive (ce dernier thème faisant largement référence au programme européen « PROMETHEUS » et aux recherches de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS)).

La lutte contre la fraude à l'assurance

*Actes du colloque organisé à Niort les 28 et 29 juin 1990
par la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers,
l'ISEUP et l'ALFA, l'Assurance française, 205 pages.*

Les participants au colloque qui s'est tenu à Niort, les 28 et 29 juin 1990, ont un point commun : ils luttent tous, à un titre ou à un autre, dans un cadre ou dans un autre, contre ce phénomène rampant qu'est la fraude à l'assurance. Qu'il s'agisse du professeur de droit spécialisé dans le droit de l'assurance, M. PRADEL ou du président de l'Association de lutte contre la fraude à l'assurance (ALFA), M. CARROT et du commissaire détaché auprès de l'ALFA ou des responsables des compagnies d'assurance, toutes ces personnes sont préoccupées par ce problème qui concerne l'ensemble des pays occidentaux. Cette question, a précisé un des intervenants, n'intéresse pas uniquement les compagnies d'assurance. Tous les assurés, c'est-à-dire la plupart des personnes, sont concernées. En effet, les compagnies d'assurance répercutent le surcoût provoqué par la fraude sur les primes de leurs assurés. Ainsi sommes-nous tous concernés par ce phénomène qui se développe actuellement d'une façon importante, bien que l'on ne soit pas en mesure de le chiffrer exactement et de le combattre efficacement tant il apparaît difficile à cerner. Les causes de ces difficultés sont nombreuses et résultent de l'absence de définition juridique dans le cadre d'un délit spécifique aux pratiques de transaction plus ou moins avouées des compagnies d'assurance.

Le délit de fraude à l'assurance a pu être défini au cours du colloque comme le comportement déloyal d'un assuré qui obtient de l'assureur une

prestation contractuelle à laquelle il n'a pas droit. En droit positif français, la fraude à l'assurance correspond à l'escroquerie et c'est en appliquant les textes que celle-ci est réprimée. De là naissent un certain nombre de difficultés car l'escroquerie est une infraction complexe qui allie des composantes dont la preuve est aisée à apporter et d'autres dont la réalité est plus délicate à démontrer devant un tribunal.

Comme M. PRADEL l'a démontré, il est difficile de prouver devant les tribunaux la réalité de l'utilisation, par le fraudeur, de manœuvres diverses afin d'obtenir la remise d'une prestation indue. On a beau être persuadé d'une fraude, si on ne peut pas le démontrer devant les tribunaux, cette conviction restera vaine : *actori incombit probatio*.

Les compagnies ont quelquefois recours à une procédure civile ou bien à une transaction sur la base des clauses du contrat.

Le chiffre noir de la délinquance est sans doute particulièrement important, en termes de coût pour l'entreprise, lorsqu'il s'agit d'indemnisation de dommages causés par des incendies volontaires. En effet, la plupart du temps, les causes d'un incendie sont indéterminées et le client est indemnisé (*in dubio pro reo*) ce qui est la cause d'une véritable hémorragie financière pour l'entreprise d'assurance. Il existe cependant des indices de détection des incendies volontaires et l'ALFA donne en cette matière des conseils de sensibilisation de tous les intervenants, qu'il s'agisse de membres de la profession comme le gestionnaire du sinistre ou d'intervenants extérieurs (pompiers, policiers ou experts judiciaires). Cette association édite dans ce but des ouvrages consacrés à la question.

Si en la matière, le droit pénal ne permet pas de circonscrire le phénomène, le droit civil par sa souplesse, pourrait mieux s'adapter à certaines formes de fraudes. Si le Code civil ne définit pas la fraude, il facilite, dans certains cas, la preuve et donne les moyens de la sanction. En effet, en principe, la bonne foi est présumée et c'est à celui qui l'invoque de la prouver. Mais les assureurs ont fait plaider qu'il appartenait préalablement à l'assuré de prouver que les conditions de déclenchement de l'assurance étaient réunies. En agissant ainsi, ils n'avaient plus à assumer le fardeau de la preuve. En outre, la sanction de l'assuré « fraudeur » peut être poursuivie sur la base d'un article du Code qui stipule l'interdiction faite aux assureurs de couvrir les fautes intentionnelles.

Dans ces conditions, l'assureur peut refuser de payer lorsque le dommage résulte d'une faute intentionnelle. Si l'indemnité a déjà été versée, il peut en demander le remboursement par l'action en répétition de l'indû permettant à toute personne de demander le remboursement des sommes payées par erreur. On constate par ces exemples que les outils juridiques existent pour lutter contre la fraude à l'assurance. Ils sont cependant limités par la difficulté de la preuve en la matière (expertise médicale quelquefois délicate dans le domaine psychiatrique, valeur juridique des activités des services anti-fraude lorsque ceux-ci se révèlent imprudents).

C'est pourquoi, les compagnies d'assurance ont pris en France le parti de faire de la prévention leur cheval de bataille.

Cette dernière revêt plusieurs formes :

- l'organisation des sociétés elles-mêmes par l'installation en leur sein de services anti-fraude ;
- la constitution de l'ALFA, organisme qui a vocation à regrouper toutes les sociétés d'assurance et à les dynamiser dans le but de lutter plus efficacement contre les fraudes. Dans ce cadre, un fichier des assurés malhonnêtes a été mis à la disposition des compagnies, ainsi que le profil du « parfait fraudeur » ;
- il serait souhaitable que certaines pratiques « pousse au délit » disparaissent (primes trop élevées que l'assuré « rentabilise » ou clauses laxistes) ;
- la publicité dans la presse des sanctions pénales infligées aux fraudeurs a été souhaitée au cours de certains procès et il est apparu regrettable que les tribunaux n'y fassent pas droit.

Contre la fraude à l'assurance, les compagnies se sont unies, afin que le consommateur honnête ne soit pas taxé au lieu et place du fraudeur. L'ingéniosité dont font preuve les assurés, incite les assureurs à redoubler de vigilance et à faire appel, lorsque cela s'avère nécessaire, à des fonctionnaires de police, seuls habilités à procéder à des investigations, perquisitions et saisies. Ainsi, un commissaire de police est détaché auprès de l'ALFA afin de servir d'intermédiaire entre les compagnies d'assurance et les officiers de police judiciaire.

Rémy GUÉRIN
Alain NAÏM
IHESI

Colloques et rencontres

Colloque sur l'espionnage industriel

Pendant deux jours, les 5 et 6 décembre 1981, à la Faculté de Droit de Nice, le Professeur Bernard ASSO, directeur du Centre d'études sur la police et la sécurité, et son adjoint, M. Christian VALLAR, Maître de Conférences, ont reçu de nombreux intervenants pour traiter du délicat problème de l'espionnage industriel.

Il est nécessaire de rappeler quelques données de base.

Les entreprises françaises ne consacrent que 0,2 % de leur chiffre d'affaires à la sécurité. Et encore 80 % des dépenses de ce poste budgétaire sont le fait des grandes sociétés. Les PME-PMI sont encore très peu sensibilisées à la nécessité de protéger leurs secrets de fabrication, leurs stratégies et leurs savoir-faire.

L'un des objectifs de cette réunion, apparaissait donc à l'évidence : convaincre les PME de participer à la défense économique du pays en se protégeant contre les intrusions de services de renseignements étrangers ou de concurrents peu scrupuleux, manœuvres auxquelles elles sont particulièrement vulnérables. C'était le sens de l'intervention de M. Henri MASSE, directeur de cabinet du Préfet des Alpes-Maritimes qu'il représentait et du commissaire principal PETRONILLE qui s'exprimait au nom de la Direction de la surveillance du territoire (DST).

Le monde contemporain, divisé en trois grandes sphères d'influence, Amérique, Europe, Sud-Est Asiatique, vit en état de guerre économique, mais on ne fait pas de guerre sans renseignements. La CIA ne cache pas qu'elle consacre désormais l'essentiel de ses activités au secteur économique. D'après le Secrétaire général de la Défense nationale, les agents étrangers en France, dès le début des années 80, axaient les deux-tiers de leurs activités dans les domaines scientifique et technique. Ces menées clandestines étaient essentiellement le fait du KGB et des services de renseignements des pays de l'Est. D'après la plupart des participants au colloque, l'effondrement des régimes communistes et la dissolution du KGB ne vont rien changer à cette situation, bien au contraire. Pour se mettre au niveau des nations industrielles les plus développées, les pays de l'Est de l'Europe ont plus que jamais besoin d'informations économiques, technologiques et scientifiques.

Aujourd'hui, les choses sont à la fois plus simples et plus complexes, comme le rappelait M. Jean-Jacques BREGEON, Secrétaire général du

séminaire TURGOT (Association de réflexion sur la défense économique, qui regroupe des hauts fonctionnaires et des cadres du secteur privé, présidée par le Professeur Louis PILANDON, ancien responsable de la mission des études de défense au SGDN).

Plus simples parce qu'au moins 90 % des informations peuvent s'obtenir par des moyens tout à fait légaux. Il suffit de consulter les innombrables publications économiques, scientifiques et techniques, et d'avoir accès aux grandes banques de données.

Plus complexes, parce que les moyens de s'approprier les secrets d'une entreprise sont devenus plus variés : prise de participation financière, trafic d'influence, piratage informatique, infiltration de collaborateurs ou de stagiaires, contacts à l'occasion de foires, salons, congrès, colloques, etc.

Dans un monde dominé par de grands groupes internationaux qui ont remplacé le sentiment national par le patriotisme d'entreprise, ou par des programmes communautaires européens de haute technologie, est-il encore possible de conserver des secrets ? Dans une société cosmopolite basée sur le transfert massif des données, l'information est-elle encore maîtrisable ?

Comment les PME et PMI pourraient-elles évaluer le risque d'espionnage industriel, s'est interrogé le Professeur Bernard ASSO, si elles ne se considèrent pas comme des cibles ? Cette carence a pourtant fait de nombreuses victimes, soit du piratage informatique (60 % des PME victimes d'un sinistre informatique déposent leur bilan dans les quatre ans), soit de contrefaçon (l'entreprise Gaut dans les Alpes-Maritimes, fabricant de petites maisons en terre cuite a perdu 2 millions de francs de bénéfice en trois ans et a dû licencier trente personnes. Son procédé a été contrefait).

Force est de constater, a remarqué M. François HAUT, Maître de Conférences à Paris II, que les entreprises françaises sont relativement démunies sur le plan juridique, notamment en ce qui concerne les sanctions applicables aux espions. Les tribunaux ont, en effet, refusé jusqu'à présent d'étendre à l'espionnage industriel les lois visant l'espionnage militaire et les atteintes à la sûreté de l'Etat. Cependant, le nouveau Code pénal doit comporter un chapitre sur « les crimes et délits contre la nation » qui prendra en compte « les éléments essentiels du patrimoine économique et scientifique », a précisé M. Bertrand WARUSFEL, Secrétaire général du Centre d'études sur les problèmes de défense de Paris V. Ainsi, le secret industriel sera-t-il mieux protégé. La notion d'intelligence avec une puissance étrangère pourra être élargie à la livraison d'informations à une entreprise étrangère, ce qui sera possible d'une peine pouvant aller jusqu'à dix ans d'emprisonnement.

En attendant, le problème de la sécurité est d'abord du ressort de l'entreprise. M. FERRIER, Directeur de la division scientifique et des transferts sensibles au Secrétariat général de la Défense nationale a estimé

que les lois et les contrôles ne valent que par l'utilisation qui en est faite par les acteurs de la vie économique. « Aide-toi, le ciel t'aidera ! »

Pour le Professeur Joël Pascal BIAIS, de l'Université de Grenoble II : lorsque le COCOM (Comité de coordination pour le contrôle international des exportations), véritable OTAN économique, a été créé à l'époque de la Guerre froide, les produits et les technologies frappés d'embargo à l'exportation vers les pays du bloc de l'Est n'étaient pas tous d'un intérêt militaire évident. Il s'agissait surtout d'isoler l'URSS économiquement et d'assurer le maintien de la supériorité technologique de l'Amérique et de ses alliés.

Où en est le COCOM aujourd'hui ?

L'Allemagne réunifiée, qui a passé plus de 600 accords technologiques avec les pays de l'Est, souhaite le démantèlement pur et simple de l'organisation. Elle n'a pas été suivie. Certes, la liste des produits et technologies sous embargo a été réduite à plusieurs reprises, mais il reste toujours un noyau dur de matériels protégés comme les fibres optiques et certains logiciels. Que ce soit par la coopération internationale ou la réglementation intérieure, les Etats estiment avoir tenu leur rôle dans la lutte contre l'espionnage industriel. Mais le problème de la sécurité est d'abord du ressort de l'entreprise.

Respectivement chargés d'importantes responsabilités dans le domaine de la sécurité à Digital Equipment, Thomson-Sintra et IBM La Gaude, MM. LE ROUX, CHARTIER et RENZINI ont fait part de leurs expériences personnelles qui va de la lutte contre les « vers », « virus » et « bombes », qui perturbent ou détruisent les systèmes informatiques, à l'identification des photocopieuses de l'entreprise par un logo et un numéro gravés dans le verre, et à la lutte contre le vol de documents.

Pour sa part, M. Gérard VIAL, Directeur du Centre de Cadarache du Commissariat à l'énergie atomique, a présenté les enjeux de la sécurité, de l'industrie et de la recherche nucléaires.

En fait, de nombreuses hésitations se sont fait jour sur le contenu même du concept qui faisait l'objet de la réunion : espionnage économique, intelligence économique, concurrence déloyale, agression économique, viol du secret d'affaire.

De toute façon, le phénomène est reconnu, souvent subi, en tout cas très réel. Il induit une triple réaction :

- une réaction de souveraineté qui génère une nouvelle réflexion sur l'arsenal pénal que le nouveau Code devrait rénover ;
- une riposte institutionnelle par un renforcement de la vigilance des services spécialisés et la poursuite de la réflexion entreprise par le Centre d'études sur la police et la sécurité intérieure ;
- une action « pédagogique » en direction des entreprises et notamment des PME-PMI.

Les enjeux sont indubitablement de premier ordre à la fois sur le plan interne et sur le plan international. Sur le plan interne, l'Etat et les entreprises sont en première ligne. L'Etat est en charge de la défense du patrimoine économique, scientifique et culturel ; l'identification permanente de la menace, de même que le repérage des fragilités lui reviennent. La première mission l'oblige à évaluer systématiquement les nouvelles données géopolitiques car le danger vient de tous les côtés et désormais le Sud n'est pas en reste. Quant à la seconde mission, les lieux de fragilités sont innombrables et relèvent aussi bien des individus, peu motivés et souvent imprudents, que des structures universitaires qui pratiquent rarement la réciprocité au niveau des échanges en matière de stage.

Trop souvent, on accueille les 3^e cycles sans exiger la pareille en retour pour nos nationaux, remarquait le sénateur Pierre LAFITTE, ancien directeur de l'Ecole des mines et un des « pères » de la technopole de Sophia Antipolis.

Une trop grande négligence coûte cher à la Nation car c'est tout le tissu économique, social et culturel qui peut être touché. Les entreprises peuvent mourir de cette perte de substance ; l'effort collectif déployé en matière de recherche – développement se trouve anéanti par un manque de vigilance et malheureusement en ce domaine, le crime paye lourdement ; quant à la libre circulation des idées, induite par la construction communautaire, elle pose, à terme, selon M. Christian VALLAR, la question de la survie de l'appropriation nationale des retours d'investissements assurés par l'effort national en matière de RD.

Du côté des entreprises, les grandes structures, telles que France-Telcom, l'Aérospatiale, représentées par MM. CARRIOT et TUGAYE, les multinationales, ont su faire l'effort nécessaire.

Néanmoins, pour M. Gilbert STELLARDO, président de la Chambre de commerce et d'industrie Nice Côte-d'Azur, les sommes engagées sont difficiles à apprécier, de même que le coût de l'agression. En effet, selon M. Marc MEUNIER, membre du CLUSIF (Club pour la sécurité informatique français), un bon indice serait de calculer la perte de profit mais aussi d'évaluer le montant des sommes que l'agresseur devra engager pour atteindre l'objectif.

Cependant, la réticence des entreprises à avouer le succès de l'intrusion, ne permet pas de retenir les déclarations auprès des assurances comme un élément suffisant d'évaluation des attaques. En outre, en cas de coopération technologique internationale, il n'est pas toujours aisés d'apprécier les risques de perte de savoir-faire.

En fait, sur le plan international, le thème de la sécurité économique avait généré des organes internationaux tels que le COCOM. Aujourd'hui, il n'est pas possible de penser qu'il y aura une diminution des menaces. Des réajustements seront nécessaires, notamment en ce qui concerne le COCOM, mais un véritable droit international des transferts de technolo-

gies s'élaborera ainsi que l'affirme M. WARUSFEL, avec semble-t-il, de beaux jours pour l'arbitrage si l'on en croit M. TUGAYE, inspecteur général de l'Aérospatiale.

En réalité, c'est une période de mutation et d'adaptation qui s'affirme, où le droit apparaît comme un instrument capital sans pour autant résoudre facilement les conflits d'intérêts Etats/Entreprises.

Le droit est porteur de textes de qualité variable. Certains sont à produire, c'est l'ambition que M. FERRIER s'accorde notamment à propos du futur Code pénal ; d'autres sont à utiliser, notamment la loi GODFRAIN, ou encore les directives ou recommandations européennes ; ou ce sont des textes à initier, c'est le vœu du Professeur KESSEDJIAN, de l'Université de Dijon qui insiste notamment sur les clauses contractuelles de confidentialité, sur la notion d'information protégeable et sur la technique de l'injonction de ne pas faire. Ce sont enfin des textes à ciseler, notamment dans les contrats de transferts de technologies, mais à leur propos le Professeur TOUSCOZ dut avouer la nécessaire humilité juridique même si la police de la vie du contrat ne laisse pas les parties désarmées.

En fait, tout repose sur la mobilisation des hommes, leur sensibilisation, ce que s'accordent comme priorité les entreprises, le SGDN, la DST ; sur leur formation également, ce que l'Université se doit de réaliser par des masteres appropriés. Ces efforts doivent tendre à gérer les faits et à les sanctionner.

Cette culture d'alerte et de vigilance commence malheureusement trop tard en France. Les divergences d'intérêts entre l'Etat en charge du sanctuaire national et les entreprises attachées à leur propre patriotisme économique, nouent une nouvelle dialectique où les enjeux communautaires ne facilitent pas la tâche de l'Etat. Entre la souveraineté et la continentalisation, voire la mondialisation des réseaux, il y a toute la gamme des affrontements que la nouvelle richesse économique, faite d'immatériel et de flux transfrontaliers de données, commande.

Maître Christian VALLAR
Avocat

États Généraux de la sécurité routière

L'association « Présence 77 », présidée par J.-P. FOURRÉ, député de la Seine et Marne, a organisé les II^e Etats Généraux de la sécurité routière, destinés à examiner et à formuler des propositions pour une meilleure sécurité sur les routes. Le département de la Seine et Marne présente, selon G. SARRE, ministre des Transports et de la Sécurité routière, un bilan négatif. En effet, alors que le nombre de tués et de blessés sur les routes baisse au plan national, les chiffres augmentent en Seine et Marne

malgré les mesures prises. Toutefois ce département a pour particularité d'avoir une forte démographie (croissance de 2,5 % par an de la population) augmentant mécaniquement le nombre de voitures en circulation (6 % en 1990) et évidemment le kilométrage, qui est le plus fort de tous les départements français. En outre la Seine et Marne couvre 50 % de la superficie de l'Ile-de-France et comprend une zone rurale importante ainsi qu'une zone fortement urbanisée. Le problème de la sécurité routière y est donc particulièrement aigu.

Le débat s'est déroulé autour de trois thèmes : la formation du jeune conducteur, la répression des infractions routières et la technologie appliquée à l'automobile. G. SARRE a présenté les axes d'action de son ministère en matière de sécurité routière ; il entend modifier le comportement des conducteurs, faire appliquer strictement le Code de la route et favoriser la recherche de nouvelles technologies susceptibles de renforcer la fiabilité des voitures.

Changer le comportement des conducteurs

De façon unanime, les intervenants considèrent que l'individualisme forceé des automobilistes augmente sensiblement les risques sur la route et qu'il est urgent de modifier les attitudes. La Direction de la sécurité routière a d'ailleurs mis en place un système destiné à former les jeunes conducteurs à partir de 16 ans. En effet, jusqu'à présent, le permis de conduire a été considéré, par les personnes en âge de le passer, comme une formalité administrative coûteuse et ennuyeuse. On n'apprend pas à conduire à l'auto-école mais on passe le permis. Cet état d'esprit doit changer et, pour cette raison, le dispositif de la « conduite accompagnée » devenu depuis « l'apprentissage anticipé de la conduite » (AAC)⁽¹⁾ a été mis en place par la Direction de la sécurité routière. L'objectif évident est de mieux former le futur conducteur, de lui inculquer la prudence et de le responsabiliser.

A la lumière d'une étude menée par le CNRS sur un échantillon de 2 800 personnes (1 600 ont répondu avec pour référence un taux de sinistralité d'un individu de 30 ans ayant 10 ans de permis de conduire qui est de 7 %), l'AAC paraît efficace. Le taux de sinistralité des « non-AAC » est de 21 %, celui de ceux ayant suivi l'AAC est de 4,8 %. Toutefois cette formation a débuté en 1989 et l'échantillon des jeunes l'ayant suivi se compose principalement d'étudiants tandis que leurs parents font partie pour la plupart des cadres moyens ou supérieurs. L'écart est néanmoins suffisamment important pour que l'on s'y arrête. Seulement, les Etats Généraux ont mis en évidence le faible impact de ce type de formation.

Les principales raisons évoquées sont, en premier lieu, le manque d'information puisque la plupart des jeunes ainsi que leurs parents ignorent la possibilité d'AAC.

Les Etats Généraux proposent finalement que :

- une véritable culture de la sécurité routière émerge par la formation au moyen de l'AAC, par l'éducation et la sensibilisation à la sécurité routière dès le plus jeune âge en collaboration avec les moniteurs des auto-écoles ;
- la communication soit systématiquement améliorée dans le cadre du partenariat (écoles, familles, auto-écoles, assurances, gendarmerie nationale, police nationale) ;
- le coût soit rendu plus supportable par un financement inspiré du prêt-étude proposé par les banques et par la révision de la politique des franchises élevées pratiquée par les assurances.

Répression : prison ou peines de substitution

Les textes législatifs et réglementaires offrent de nombreuses possibilités de répression des diverses infractions au Code de la route. Elles vont de l'amende forfaitaire à la prison sans négliger la suspension ou la suppression du permis de conduire. Toutefois, en France, l'automobiliste, même pour les infractions les plus graves qui ont entraîné la mort, est relativement peu puni au plan pénal. Certains intervenants ont souligné que les infractions de la route ayant entraîné des dommages corporels soulèvent plus des questions de tarification que des débats entre prison et peine de substitution. Pour leur part, les représentants du ministère public de Seine et Marne ont exposé leur politique en matière de répression des infractions au Code de la route :

- une nécessaire rapidité de réponse à l'infraction,
- faire le choix entre les infractions de moyenne et forte gravité,
- lutter contre la conduite en état d'ébriété.

Les intervenants s'accordent sur la peine de prison pour les infractions les plus graves comme la conduite sous l'emprise d'un état alcoolique ayant provoqué un accident. En ce qui concerne les autres infractions, ils préconisent une peine de substitution, les travaux d'intérêt général (TIG). Il est vrai que ce type de peine peut paraître adapté pour la répression des infractions au Code de la route. Les délinquants au Code de la route ne sont tout de même pas des délinquants comme les voleurs ou les agresseurs.

Le principe de la peine de substitution soulève néanmoins plusieurs problèmes. En premier lieu, celui de son appellation qui laisse supposer qu'il ne s'agit pas d'une véritable peine. Certains intervenants ont déclaré qu'ils étaient favorables aux TIG à condition qu'ils soient dissuasifs et rétributifs comme une peine. A ce sujet M. SAPIN, ministre délégué à la Justice, soulignait récemment⁽²⁾ qu'une plus grande lisibilité des textes nécessitait, notamment, la suppression du terme « peine de substitution ». L'emprisonnement deviendrait alors une peine parmi d'autres et non plus la référence.

En second lieu se posent des problèmes quant à l'application des TIG relatifs aux infractions routières. En effet, les condamnés voient au minimum leur permis de conduire suspendu donc il faut que le lieu de leur TIG soit desservi par les transports en commun. De nombreux organismes susceptibles d'accueillir des TIG ne connaissent pas cette possibilité ou la refusent lorsque l'infraction est relative à l'alcoolémie.

D'autre part, certains problèmes, spécifiques aux hôpitaux, ont été mis en évidence à la faveur d'une enquête menée par le président de l'association des médecins de SAMU. Il apparaît que :

- les TIG ne sont pas réellement utiles pour l'hôpital ; c'est ennuyeux puisque les TIG ont été créés justement pour rendre des services à la collectivité ;
- la majorité des personnes interrogées considère que ce n'est pas le rôle de l'hôpital qui est plutôt de soigner et d'accueillir ;
- la plupart des malades ne sont pas demandeurs de services rendus par des TIG. A ce propos, il est utile de préciser que les malades, pour cette raison précisément, sont rarement informés de la présence des TIG bien que le texte fondateur précise qu'ils doivent porter un badge précisant leur état de TIG et le motif de la condamnation.

En conclusion de l'enquête, le président de l'association précise qu'aucune évaluation n'a été encore faite de la peine de substitution. Pourtant celle-ci serait riche d'enseignements et permettrait d'adapter le système afin qu'il remplisse pleinement son rôle.

Les nouvelles technologies et les évitements d'accidents

Dans le domaine de la technologie, plusieurs programmes ont été lancés. Au plan national, le ministère des Transports et de la Sécurité lui a consacré 700 MF en 1990 et 695 MF ont été prévus pour 1991. Le programme le plus spectaculaire est celui qui s'inscrit au sein d'*Euréka*, il s'agit de *Prometheus*. Ce programme regroupe plus de 300 chercheurs et ingénieurs européens et a pour vocation l'amélioration du trafic qui se traduira par plus de sécurité, plus d'économie, un meilleur environnement et un confort accru.

Prometheus organise la recherche sur trois axes. Il propose un système d'aide à la conduite embarquée qui est capable d'analyser plus de données en moins de temps que le conducteur. En réalité, il s'agit d'introduire dans le véhicule un système de « copilote informatif et/ou actif »⁽³⁾. La recherche européenne tente de développer un projet de communication inter-véhicule destiné à augmenter les informations des conducteurs lors de mauvaises conditions de circulation (brouillard, pluie, nuit). *Prometheus* a pour objectif de favoriser la communication véhicule-infrastructure qui permettrait au conducteur d'accéder à de nombreuses informations comme les conditions météorologiques, routières ou à des services routiers

(pompes à essence, hôtels, etc...). Concernant les apports technologiques, G. SARRE a déclaré que dans les cinq ans à venir, des voitures seront équipées de radars d'anticollision à micro-ondes ou à infra-rouge, de ralentisseurs et de dispositifs informatisés embarqués pouvant fournir de nombreuses informations tant sur l'environnement que sur certains organes du véhicule.

Lionel THUÉ
IHESI

Notes

- (1) Cet apprentissage consiste à permettre à un adolescent de 16 ans de conduire une automobile à la condition qu'un adulte l'accompagne. L'adolescent doit tout d'abord obtenir une attestation certifiant qu'il a suivi vingt heures de conduite dans une auto-école, qu'il a appris le Code de la route et qu'il est apte à l'AAC. Ensuite il peut conduire une voiture s'il est accompagné d'un adulte de 28 ans minimum titulaire du permis de conduire depuis au moins trois ans. Enfin il doit conduire pendant au moins 3 000 kms sur une période supérieure à un an avant de passer le permis de conduire.
- (2) Intervention du ministre délégué à la justice M. Sapin, IHESI, 17.09.91.
- (3) Supplément de l'annuaire automobile AFIA 91.

La violence à l'école

Le colloque « Refusons la violence à l'école » a été organisé par la Fédération autonome de l'éducation nationale (FAEN), la Fédération autonome des syndicats de police (FASP), la Fédération autonome de la justice (FAJ). Il était placé sous le patronage de la Fédération générale autonome des fonctionnaires (FAGF). Il s'est tenu le 29 janvier 1992 au siège de la FASP.

Le président Marc GENIÈVRE, Secrétaire général de la FAEN, a ouvert le colloque en énonçant un constat : l'augmentation des phénomènes de violence à l'école qui concernent les élèves, les enseignants ou le personnel de surveillance. C'est la raison pour laquelle les organisateurs du colloque ont pris l'initiative de réunir des élus, des enseignants, des parents d'élèves, des journalistes, des travailleurs sociaux, des surveillants de prison, des éducateurs spécialisés, des policiers et des magistrats. Seuls ces derniers ne se sont pas déplacés.

Le but du colloque était de mettre en commun les expériences et l'attente des divers acteurs sociaux concernés par la violence et d'apporter, si possible, des ébauches de solution. D'emblée, le président a précisé les limites et la prétention d'un tel colloque : un phénomène tel que celui de la violence ne pourra pas être réglé uniquement au niveau des acteurs

sociaux présents dans cette salle mais il est possible de s'informer mutuellement et de créer une dynamique si chacun fait part de ses expériences : réussites ou échecs.

Lorsque la parole a ensuite été donnée à la salle, plusieurs chefs d'établissements ont fait état de leurs expériences personnelles. Certains ont souhaité savoir quels sont les moyens dont disposent la police et la justice en cas d'agression par un mineur. En l'absence des magistrats, le commissaire NOËL, seul policier à la tribune, a éludé la question en parlant de son expérience sur la prévention et du travail qu'il accomplit avec M. BONNEMAISON.

L'intervention d'un principal de collège qui a déposé plainte et a eu l'impression d'être isolé est intéressante. Elle montre les difficultés pour la victime de connaître les suites judiciaires, même si ce n'est pas au principal de suivre l'évolution de la plainte, mais au commissaire de police.

Elle explique également le refus de certains membres de l'enseignement de porter à la connaissance de la police les agressions dont ils sont victimes. Ainsi, un principal de collège a affirmé avoir subi de fortes pressions pour ne pas déposer plainte bien que M. GLAUX, inspecteur d'Académie de la Seine Saint-Denis ait précisé que l'Académie incite toutes les victimes à déposer plainte en cas d'agression.

Les parents d'élèves, quant à eux, ont peur de déposer plainte en raison d'éventuelles représailles. De plus, la plupart du temps, il semblerait que la police décourage de telles initiatives. Comme l'a rappelé une assistance sociale, en cas de dépôt de plainte, il est impossible de scolariser l'enfant. Le problème de son changement d'établissement se pose donc. Un « signalement » met par ailleurs six mois avant d'arriver sur le bureau du juge ou de l'éducateur spécialisé.

Malgré des obstacles les plaintes ont un effet direct : elles provoquent un arrêt des manifestations de violence dans l'établissement. Il s'agit d'oser être ferme.

M. BOUÉ MANDIL, membre de la mission PICARD, se veut provocateur : « les outils à la disposition de la police et de la justice sont inefficaces et inutilisables aujourd'hui ». « Une société qui s'accroche aux moyens, aux outils, fait du sécuritaire ». Il conviendrait d'œuvrer sur « les potentialités humaines », les enseignants, les policiers ne pouvant rien les uns sans les autres. M. BOUE MANDIL met en cause la politique des ministères et ajoute que la sécurité dans son volet préventif doit être l'affaire de tous et pas seulement celle de la police et de la justice.

L'ensemble des participants est ensuite réparti en trois tables rondes sur les thèmes suivants :

- table ronde n° 1 : La violence à l'école : Eruption passagère ou phénomène de société ?
- table ronde n° 2 : Quelle réponse ? Institutionnelle, sociale ?

— table ronde n° 3 : Quelle mission et quelle formation pour les acteurs sociaux de demain ?

• La commission n° 1 :

La violence est un phénomène de société et peut être une éruption passagère. Les causes avancées sont les suivantes : l'école n'est plus « le temple du savoir », les établissements ne sont plus fermés, l'architecture est parfois inadaptée. L'enseignant en tant qu'acteur social est de plus en plus dévalorisé ; il n'est plus écouté par les parents qui ont obtenu le pouvoir de décision à l'école alors qu'ils n'exercent plus l'autorité parentale. Revient sans cesse le mot de « bricoleur », les enseignants sont des « bricolcurs ».

La police travaille, elle aussi, au coup par coup. De plus, il semblerait que la prévention soit une tentative un peu marginalisée car peu rentable. Les conseils communaux de prévention de la délinquance et les correspondants dans les écoles au niveau de la police sont aussi « des structures ». En conclusion, il n'y a pas de recette-miracle mais seulement des idées de réponse.

• Commission n° 2 :

Cette commission a évoqué les diverses formes de violence pour essayer de la définir. La question de la signification à donner à un acte de violence s'est alors posée : reconnaissance, provocation, problème de société dans les écoles, intégration en tant qu'acteur ou en tant que victime. Malgré un manque de réponses émanant de la hiérarchie ; l'information « remonte » mais « ne redescend pas » d'où un certain pessimisme quant aux réponses que l'institution pourrait fournir, les projets d'établissements permettent d'apporter des « réponses partielles » au plan local.

• Commission n° 3 :

Chaque acteur social ne doit pas se cantonner à sa seule mission. L'aboutissement de pistes de réflexion et l'ébauche de solutions passent par des échanges et par une reconnaissance de complémentarités entre les acteurs sociaux concernés. Le besoin d'une formation juridique se fait sentir pour les personnels de direction de l'Education nationale, de même qu'un besoin de formation réciproque policiers enseignants.

En conclusion, quelques pistes : les jeunes ont besoin de références, de limites, de points de repères. Au niveau de l'Education nationale, il serait souhaitable de ne pas dissocier trois aspects complémentaires : les objectifs poursuivis, les mesures pour les atteindre, les moyens par rapport aux mesures. Le Secrétaire général-adjoint de la FASP, quant à lui, trace un bilan très négatif de la police qui serait incapable de répondre aux défis de notre temps. La réponse institutionnelle passe par des réformes de fond. L'aboutissement de ce colloque et d'autres qui suivront pourrait être de fédérer des idées de façon à ce qu'elles soient portées à la connaissance des autorités constituées.

Réunir les divers acteurs sociaux confrontés au problème de la violence à l'école afin de leur permettre de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour y pallier, autant que faire se peut, est à la fois intéressant et utile. L'apprentissage d'une vie commune, même éphémère, permet à des personnes qui, hier encore, refusaient de « cohabiter », de se connaître et d'élaborer à terme un nouveau projet. Au-delà du problème relatif à la violence, c'est la crise du service public qui a été évoquée. Les acteurs sociaux conscients du phénomène souhaitent attirer l'attention des pouvoirs publics pour leur dire que, faute de réponses institutionnelles, la paralysie du service public considéré, risque de provoquer des tensions qui se révèleront difficilement gérables par les politiques du moment.

Afin d'éviter cette paralysie, des schémas en dehors du fonctionnement légal sont mis en œuvre par des acteurs sociaux : maison de justice, privatisation de certains délits non portés à la connaissance de la justice, etc... Ces initiatives peuvent avoir des effets bénéfiques mais elles ne sont pas sans danger car elles peuvent être l'occasion d'abus, de « dérapages ». Après des propos de nature plutôt pessimiste, voir ce danger souligné par les personnes-mêmes qui prennent ces initiatives, montre bien les difficultés d'une gestion au quotidien, gestion de la « pénurie » ou de la « misère » selon certains. Elle est l'occasion de l'exercice de responsabilités individuelles. Elle met à nouveau l'accent sur la qualité de l'individu évoquée au cours de ce colloque et permet de poser une autre question : comment articuler individuel et collectif ? comment concilier initiatives individuelles et structures collectives ?

Rémy GUÈRIN
et Françoise IMPÉRIALI
IHESI

L'Institut hongrois de recherche sur la police

Une délégation de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure a rencontré en Février 1992 les responsables de l'Institut hongrois sur la recherche pour la police à Budapest⁽¹⁾.

En Hongrie, comme dans les autres pays d'Europe centrale et orientale concernés par le processus démocratique de ces dernières années, la police n'était pas, dans l'ancien système, un objet de recherche. Cette institution, tout entière tournée vers la sécurité de l'Etat, fonctionnait dans le secret. Cette situation privait le travail policier de toute base scientifique, et de toute possibilité d'appréciation de l'effet des actions policières sur la population.

La création de l'Institut hongrois pour la recherche sur la police a été décidée en septembre 1991. Cet Institut est placé sous la direction du

ministre de l'Intérieur mais dispose d'une certaine autonomie quant à son organisation.

Sa mission est de mener des enquêtes sociologiques concernant les organisations policières et, de mettre à jour les facteurs qui affectent la sécurité publique. Il devra également développer les préconisations sur des problèmes plus concrets.

L'Institut pour la recherche sur la police a notamment travaillé à la préparation du projet de loi sur la police, en menant des études comparatives.

Il a publié fin 1991 le premier numéro de la revue « Essais sur la police ».

Le programme de recherche de l'Institut pour 1992 porte sur les thèmes suivants :

- l'efficacité de la police (recherche empirique),
- l'influence des normes réglementaires sur le fonctionnement de la police,
- comparaison internationale des méthodes d'évaluation de l'efficacité policière,
- bases de la sociologie policière – approche méthodologique,
- la police, le pouvoir politique et l'éthique policière,
- réfugiés, apatrides, nationaux multiples,
- la police face au trafic de stupéfiants : prévention et répression,
- phénomènes de délinquance et de déviance au sein de l'institution policière.

L'Institut est dirigé par M. Istvan SZIKINGER, expert en droit constitutionnel, auteur d'une thèse sur les bases constitutionnelles de l'action policière, et rédacteur en chef de la revue. Le Directeur adjoint est M. Valer DANOS, juriste et criminologue, dont la thèse a porté sur les formes de la criminalité organisée en Hongrie. L'Institut comporte par ailleurs une dizaine de collaborateurs. Il a déjà établi les bases d'une coopération internationale avec plusieurs pays d'Europe occidentale, notamment l'Italie (Institut de recherches sur la police de Brescia), la France (Institut des hautes études de la sécurité intérieure).

Michel ROUZEAU
Secrétaire général – IHESI

Note

(1) *Institute for police research*, 1016 Budapest, Alsohegy u. 16-18 – Tél (1) 1665-850 – Fax (1) 1851-888.

Correspondance et débats

Les archives contemporaines de la Police nationale

Isabelle Chiavassa

Chef de la Mission des archives nationales ministère de l'Intérieur

Comme suite à l'article de M. Jean-Claude BERLIÈRE paru dans les *Cahiers* de novembre 1990 – janvier 1991 « Le marché de la sécurité privée », je souhaite compléter l'information des lecteurs en ce qui concerne les archives versées par l'administration centrale du ministère de l'Intérieur aux Archives nationales⁽¹⁾.

Il faut savoir que les archives versées par le ministère de l'Intérieur depuis 1973, quelle que soit leur date (même s'il s'y trouve des papiers de 1880), ne sont plus cotées dans la série F7⁽²⁾.

Pour des raisons d'organisation interne des Archives nationales, il s'est avéré en effet nécessaire de clore la série F7 et de conserver les nouveaux versements dans un dépôt réservé aux archives contemporaines, où ils reçoivent un numéro de versement et un code de service versant informatisés.

Tout service de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur qui le désire, remet ses dossiers à la Mission des archives nationales au ministère de l'Intérieur, service rattaché au cabinet du ministre, qui en assure le tri, l'inventaire, le transfert aux Archives nationales et l'indexation informatisée.

Il convient de souligner l'effort accompli depuis quelques années par la Direction générale de la police nationale pour remettre régulièrement ses archives aux Archives nationales. Décrivons ici sommairement les archives versées par les différents services de la DGPN et intéressant la sécurité intérieure. L'ensemble de ces dossiers représente plusieurs centaines de cartons.

Le cabinet du directeur général de la police nationale rassemble au cours de son activité des dossiers de travail. Les dossiers versés aux Archives nationales portent sur divers sujets : centres d'assignation à résidence pendant la guerre d'Algérie, commissions GERTHOFFER (sur les arrestations) et PATIN (sur la sauvegarde des droits et des libertés individuelles), organisation de la police, maintien de l'ordre, enquêtes, relations de la police avec les médias, commission RACINE sur les moyens de renforcer l'efficacité de la police et de la gendarmerie.

L'Inspection générale de la police nationale a remis aux Archives nationales, outre un dossier sur les troubles de l'ordre public au Maroc entre 1953 et 1957, les rapports d'inspection des circonscriptions de police et des fonctionnaires de police, de 1942 à 1988.

Les services centraux de police judiciaire sont parmi les principaux détenteurs d'archives du ministère de l'Intérieur.

Ils ont remis aux Archives nationales plusieurs centaines de cartons. On peut y distinguer :

- les archives du Fascio de Paris, branche française du parti fasciste italien, couvrant la période 1914 à 1944 ;
- le fonds d'archives dit Panthéon. Il s'agit des dossiers de la Sûreté nationale élaborés entre 1880 et 1945 sur des personnages (Jules GUÉRIN, Léon BLUM, TROTSKY, Léon DAUDET, SYVETON...) ou des affaires importantes : les affaires STAVISKY, Prince, Bolo-Pacha, Bonnet Rouge, SEZNEC-QUEMENEUR, attentat de Marseille en 1934... ;
- les archives concernant la lutte contre le terrorisme et les atteintes à la Sûreté de l'Etat entre 1968 et 1980 ;
- la série des crimes et délits commis entre 1939 et 1965 : homicides, trafic de stupéfiants, avortements, vols, agressions, sabotages, escroqueries, proxénétisme, procédures contre le FLN et l'OAS ;
- quelques rapports sur la criminalité de 1912 à 1945 ;
- les statistiques des vols dans les établissements bancaires de 1972 à 1984 ;
- les grèves et mouvements sociaux entre 1941 et 1965 ;
- des dossiers sur la guerre de 1939-1945, la collaboration, l'épuration, les réfugiés espagnols en France ;
- les rapports statistiques des différents services de police (Service régional de la police judiciaire, polices urbaines, préfecture de police) et de gendarmerie sur les activités annuelles depuis 1945⁽³⁾ ;
- les méthodes et activités de l'identité judiciaire entre 1908 et 1981.

De la Direction des polices urbaines, sont parvenus aux Archives nationales les chronos du courrier départ et des circulaires aux services locaux pour la période 1945 à 1975, et les rapports annuels d'activité des services locaux de police urbaine depuis 1976.

Les services centraux des Renseignements généraux élaborent d'une part, des dossiers sur des événements, l'OAS, des associations, des entreprises, la presse, les partis politiques, les personnalités et rédigent d'autre part, des bulletins quotidiens, hebdomadaires et mensuels d'information.

Ces documents sont d'un grand intérêt pour l'étude des mouvements politiques et sociaux depuis 1946. Ils constituent aussi un moyen d'étudier comment les Renseignements généraux informe le pouvoir politique à une époque donnée. Ce sont également les services des Renseignements

généraux qui ont remis les archives de la police des courses et des jeux depuis 1937.

Parmi les cartons qui proviennent des services des CRS, on remarque une collection de comptes rendus d'opérations de service d'ordre et de maintien de l'ordre de 1952 à 1982. Les autres documents évoquent les effectifs, les équipements, les missions, la formation et l'emploi des CRS, les exercices de défense, le maintien de l'ordre (à l'occasion des manifestations, mutineries dans les prisons, compétitions sportives, voyages officiels, opérations de sécurité routière et de sécurité vacances (montagne, plage), le maintien de l'ordre en Algérie de 1956 à 1962. On y trouve la collection des circulaires envoyées aux groupements et compagnies de CRS de 1946 à 1961, et les statistiques d'activité des CRS de 1972 à 1979.

Les archives du Service central de la Police de l'air et des frontières montrent le contrôle des personnes et des importations de livres aux frontières, et la lutte contre le terrorisme, entre 1945 et 1985.

Une série très volumineuse est celle des dossiers de carrière des fonctionnaires de police, de tous grades, qui ont cessé d'exercer leurs fonctions entre 1940 et 1990.

Les services chargés du personnel ont aussi remis aux Archives nationales les comités techniques paritaires depuis 1975, l'évolution des statuts des personnels, les dossiers d'épuration, les dossiers de veuves de guerre de policiers, les conseils de discipline depuis 1940, le memento du gardien de la paix de 1985.

Je ne ferai qu'évoquer les archives du Service des voyages officiels et celles du Service de coopération technique internationale de police qui semblent intéresser moins directement l'étude de la sécurité intérieure.

D'autres sources permettent de compléter les archives de la police.

Ainsi, la collection des circulaires du ministre aux préfets, la collection des télégrammes chiffrés depuis 1941, la collection des rapports de l'Inspection générale de l'administration ; les rapports des préfets (par exemple, sur les grèves de 1957 à 1967) ; les comptes-rendus de réunions du bureau de liaison anti-terroriste ; des documents comme le rapport de 1987 sur les femmes et la police, l'étude sur les attentats dans le monde de 1945 à 1974, le rapport de la commission des maires sur la sécurité de 1982, les rapports de 1982 et 1987 sur les polices municipales, l'étude de 1981 sur les besoins généraux de la République en forces mobiles de maintien de l'ordre, le dossier du maintien de l'ordre pendant les manifestations lycéennes de décembre 1986, le bilan de la recherche française sur la délinquance et les déviances en 1985, des études comparées sur la criminalité à l'étranger... Les archives de la Direction de la sécurité civile (depuis 1939), du Haut fonctionnaire de défense (depuis 1963), et certains dossiers de la Direction générale des collectivités locales qui concernent l'environnement, les catastrophes naturelles, les compétences des maires, la responsabilité des communes en cas d'émeute. Les archives versées par

la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, qui concernent l'immigration depuis 1920 (réglementation et statistiques), la réglementation de l'exercice des libertés publiques depuis 1939, la sécurité routière, les camps d'assignation à résidence surveillée pendant la guerre d'Algérie.

Ces archives sont communicables au terme des délais légaux fixés par la loi du 3 janvier 1979 : trente ans après la date des documents, mais soixante ans si elles concernent la vie privée, la sûreté de l'Etat ou la défense nationale, et cent ans s'il s'agit d'affaires judiciaires. Les dérogations à ces règles normales de communicabilité doivent être demandées au ministre de la Culture, Direction des archives de France. Rares sont les documents communicables librement au titre de la loi du 17 juillet 1978.

Les inventaires qui donnent accès à ces fonds d'archives doivent être consultés à la Mission des archives nationales au ministère de l'Intérieur, au rez-de-chaussée du 11 rue Cambacérès, Paris 8^e (4).

Des recherches sont menées, par exemple, sur la réorganisation de la police française après 1944, la politique à l'égard des réfugiés depuis 1930, les camps d'internement de la deuxième guerre mondiale, la police de la route, les anarchistes italiens de 1900 à 1930, la « gauche dissidente » entre 1945 et 1965, le Centre national des indépendants et paysans, la pacification en Algérie, le FLN en 1956...

La Mission met aussi à la disposition des chercheurs une collection complète de la revue *Administration*, des études sur l'organisation de la police en 1948 et sur les pouvoirs de police des maires en 1960, d'anciens annuaires du ministère de l'Intérieur depuis 1893.

Notes

(1) L'article cité ne fait référence qu'à la série F7 ; en fait l'auteur ne traite que de la période antérieure à 1914, mais ne le précise pas. Relevons quelques inexactitudes : le texte qui prescrivait le versement aux Archives nationales n'est pas une loi du 21 juillet 1933 mais un décret du 21 juillet 1936 ; il a été abrogé par la loi du 3 janvier 1979. Le texte de 1968 qui dispensait la préfecture de police du versement est caduc de fait depuis cette loi du 3 janvier 1979. Les dossiers des commissaires de police (partis en retraite après 1939) sont bien aux Archives nationales.

(2) La série F7 correspond aux archives policières. Elle regroupe les versements de près de 15 000 cartons effectués à des dates variables.

(3) Dans le N° 1 (avril – juin 1990) des *Cahiers de la sécurité intérieure*, p. 71, Philippe ROBERT affirme que la statistique de la Direction centrale de la police judiciaire entre 1949 et 1971 est extrêmement succincte et confidentielle et qu'il n'en existe guère de collection complète. Cette collection existe bien aux Archives nationales, sous les numéros de versement 860281, 860680 et 880172. Elle est librement communicable au bout de 30 ans (voire même immédiatement, si l'on estime que la loi du 17 juillet 1978 peut s'appliquer).

(4) Une brochure récapitulative de 187 pages est disponible sur simple demande.

Chronique étrangère : Le syndicalisme policier

En se professionnalisant, l'activité des forces publiques de sécurité acquiert une plus grande autonomie fonctionnelle. Celle-ci n'est pas sans rapport avec le développement de pratiques revendicatives appuyées sur des modes d'organisations de type syndical.

Nous commençons donc ici la publication d'une série d'études sur le syndicalisme policier dans un certain nombre de pays étrangers ce qui permettra aux acteurs concernés, comme aux chercheurs, de disposer de quelques éléments de comparaison avec la situation française. Mais il ne s'agit pas seulement d'ouvrir un dossier sur des pratiques perçues avec méfiance par les gouvernants et négligées par la recherche académique. A travers les expériences du syndicalisme policier, ce qu'il faut viser c'est surtout une approche plus complète de la police comme métier.

La police anglaise et le syndicalisme

Clive Emsley *

Les policiers anglais et gallois ne sont pas autorisés à adhérer à des syndicats. Ils ne sont pas autorisés non plus à participer à des grèves. Une Fédération de la police existe pourtant. Tous les policiers, quel que soit leur niveau dans la hiérarchie (agents de police, brigadiers, inspecteurs, inspecteurs principaux) sont membres de la Fédération de la police (*Police Federation*) dès leur entrée dans le corps policier. Il existe aussi des associations professionnelles pour les officiers de rang plus élevé : l'Association des commissaires de police (*Superintendents Association*) et l'Association des chefs de police (*Association of Chief Police Officers – ACPO*). Chacune de ces organisations participe aux débats du gouvernement sur les questions d'organisation et de législation policières. Le pouvoir et l'influence de l'ACPO sur le ministère de l'Intérieur (*Home Office*) suscitent une inquiétude considérable : en effet, les membres de cette organisation, qui disposent d'une grande autorité (y compris la coordination nationale de la police en cas d'urgence, par exemple, lors de la grève des mineurs de 1984-85), n'ont pas d'assise constitutionnelle et ne sont responsables vis-à-vis d'aucune instance supérieure. Le comité exécutif de

* Professeur d'histoire, The Open University, Milton Keynes (Grande-Bretagne).

la Fédération de la police participe largement aux discussions avec les fonctionnaires sur les salaires et les conditions de travail. L'objet de cette étude brève et générale est d'expliquer comment la Fédération de la police s'est créée et pourquoi le syndicalisme et les grèves sont interdits dans la police anglaise.

L'augmentation des forces de police en Angleterre a coïncidé avec la croissance des syndicats dans la classe ouvrière. En Angleterre, c'est parmi les ouvriers spécialisés que les premiers syndicats sont apparus. Au tout début, la police n'était pas considérée comme une catégorie ouvrière en tant que telle. Naturellement, les agents de police discutaient de leur salaire, des règles et de la discipline auxquelles ils étaient soumis ainsi que leur supérieurs hiérarchiques ; mais, en général, quand il y avait un problème, ils présentaient une pétition à leurs supérieurs, au comité de surveillance de leur municipalité ou à la commission de police de leur pays. La pétition était le moyen convenu de résoudre un problème. De temps à autres, cependant, il semble qu'une cellule syndicale locale *ad hoc* se constituait pour organiser une campagne sur les augmentations de salaires ou sur l'amélioration des conditions de travail. Il y eut une ou deux grèves parmi les forces de police locales durant les années 1850, en particulier à Manchester et dans le port de Hull. Mais après ces brèves campagnes, les deux syndicats *ad hoc* se disloquèrent. Vers la fin des années 1880, des syndicats commencèrent à apparaître parmi les ouvriers britanniques non spécialisés, notamment parmi les dockers de Londres qui menèrent une longue grève en 1887 et obtinrent satisfaction. Ces syndicats d'ouvriers non spécialisés avaient des liens étroits avec la Fédération social-démocrate, un petit parti de jeunes intellectuels de tendance marxiste. En 1888, une certaine agitation se manifesta parmi les agents de la Police métropolitaine de Londres concernant les salaires. Plusieurs jeunes agents enthousiastes demandèrent la création d'un syndicat et, comme d'autres ouvriers non spécialisés, ils cherchèrent et obtinrent l'appui de la Fédération social-démocrate. Cette agitation permit à la Police métropolitaine d'obtenir une augmentation de salaire mais, en fait, tous les organisateurs de cet embryon de syndicat furent licenciés.

Dans le dernier quart du XIX^e siècle, des idées de professionnalisation apparurent dans la police anglaise. Les hommes développèrent une certaine « fierté de corps », l'idée naquit que leur profession comportait des aptitudes particulières. Quelques jeunes gens de la classe ouvrière perçurent la police comme une « carrière » prometteuse sur le plan de l'ascension sociale. Ces idées furent entretenues par la presse professionnelle, le *Police Service Adviser* et la *Police Review*. Parmi ces idées, on trouve des demandes de création d'une sorte de syndicat ou d'association professionnelle pour la protection des policiers ou pour la défense de leurs intérêts en matière d'augmentation de salaires, de meilleures conditions de travail, d'amélioration des possibilités de promotion, d'amélioration de la stricte discipline militaire. La rubrique « Courrier » de ces revues était souvent remplie de ces sujets.

Peu avant la Première Guerre Mondiale, un nouveau syndicat apparut à

Londres, dont l'ambition était de couvrir la police de tout le pays. Plusieurs éléments contribuèrent à cette création. D'abord les idées de « travail qualifié », de carrière, de profession particulière et d'identité, qui s'étaient développées dans le dernier quart du XIX^e siècle et qui étaient encouragées par les journaux de la police. Même s'il y avait environ 200 polices locales — la Police métropolitaine de Londres, 40 à 50 unités de police de comtés, et peut-être 150 unités de police municipales —, la presse de la police répandait l'idée d'un seul service de police englobant à la fois les îles britanniques et l'Empire britannique. De plus, le succès de Paul RIGAIL dans la création d'un syndicat de police à Paris plaida, semble-t-il, en faveur du syndicalisme policier en Grande-Bretagne. Enfin, il y avait à Londres une organisation qui forma le noyau d'un syndicat, le *John Syme League* (La Ligue de John SYME). John SYME avait été inspecteur dans la Police métropolitaine et avait été renvoyé pour insubordination en 1910 ; depuis, il avait continué à protester régulièrement contre l'oppression et l'injustice dans la profession. Les amis et sympathisants de SYME créèrent la *John Syme League* pour soutenir sa campagne. Parmi les sympathisants de SYME, on comptait John KEMPSTER, éditeur de la *Police Review*, lui-même fervent militant pour la justice dans la profession et pour le refus d'une discipline trop sévère. KEMPSTER publia dans son journal les annonces de la Ligue, même si, vers la fin 1913, il refusa de faire paraître des encarts de la Ligue appelant à des réunions de masse pour l'organisation d'un syndicat. KEMPSTER proposa une Fédération sans droit de recours à la grève. Cependant, quand KEMPSTER fit distribuer 21 000 formulaires invitant les policiers à rejoindre cette Fédération, il reçut seulement 100 réponses. L'idée d'un syndicat semble cependant avoir été très populaire parmi la majorité des agents de police et, à la fin de l'année 1913, la *John Syme League* organisa une série de réunions publiques à Londres en faveur de la création d'un tel syndicat. Le ministre de l'Intérieur (*Home Secretary*), le Préfet de la Police métropolitaine et les chefs de police responsables des provinces interdirent à leurs hommes de rejoindre ce syndicat. Pourtant, à la fin de l'année 1913 et au début de l'année 1914, le syndicat s'était solidement établi, mais clandestinement, dans la Police métropolitaine et probablement ailleurs.

La guerre a considérablement contribué au développement du syndicat, même si celui-ci est resté une organisation clandestine. La guerre eut pour conséquence de mettre la police en face de nombreuses responsabilités nouvelles ; en même temps, les rangs de la police se trouvèrent fortement clairsemés en raison des réquisitions par les forces armées. Le jour de repos établi pour les policiers en 1910 fut aboli. Malgré une forte inflation, les appointements des policiers n'évoluèrent pas et, en août 1918, le syndicat organisa une grève à Londres. Elle dura moins d'une semaine mais fut presque totale. Le bouc émissaire fut le Préfet de la Police métropolitaine qui fut remplacé par le général Sir Neville MACREADY. Le Premier ministre rencontra les dirigeants du syndicat au 10 Downing Street et donna son accord à la majorité des revendications. Cependant, LLOYD GEORGE déclara qu'il ne pouvait reconnaître un syndicat de police

en temps de guerre et le gouvernement sembla s'être concerté secrètement pour briser ce syndicat : au début de 1919, il convoqua une commission sous l'autorité de Lord DESBOROUGH qui eut pour mission d'enquêter sur les salaires et conditions de travail de la police et de faire part de ses conclusions au ministre de l'Intérieur. Cette commission recommanda des changements radicaux dans la police et une uniformisation beaucoup plus grande entre les différentes forces de police d'Angleterre et du Pays de Galles. En même temps, elle demanda que la police ne soit pas autorisée à appartenir à un syndicat mais que des procédures alternatives soient mises en place. Ce rapport permit l'intervention du gouvernement : en juillet 1919, le ministre de l'Intérieur introduisit une loi au Parlement en faveur d'une Fédération de la police selon les indications proposées par DESBOROUGH, en remplacement du syndicat ; en même temps, devait être instauré un Conseil de la police composé d'officiers de police en fonction et de représentants de commissions de police locales ainsi que du ministère de l'Intérieur, qui devaient intervenir en qualité de consultants. La loi était, de toute évidence, un défi face au syndicat qui commençait déjà à se désagréger entre les modérés et les radicaux et qui se heurtait régulièrement, à Londres, avec le général MACREADY. Le syndicat appela à une deuxième grève en août 1919 : celle-ci couvrit une zone géographique plus large que précédemment, rassemblant des sympathisants de Liverpool, Birmingham et de Londres. Mais la grève (qui, comme les précédentes, fut définie par les autorités comme une « mutinerie », une « infraction à la discipline militaire »), fut un désastre pour le syndicat. Dans l'ensemble, les policiers, furent satisfaits par la réponse du gouvernement à leurs revendications salariales mais ils n'étaient pas prêts à risquer leur augmentation, ni leurs pensions, pour le syndicat. Les promesses de soutien provenant d'autres syndicats eurent peu de résultats. Tous les grévistes furent licenciés, quels que soient leurs états de service et la durée de ces services. Aucun gréviste licencié ne fut réintégré.

La Fédération de la police, telle qu'elle a évolué dans l'entre-deux-guerres, ne fut jamais particulièrement forte. Son influence semble avoir été plus importante au plan local qu'au plan national. Au niveau local, les policiers élus comme représentants de la Fédérationaidaient les hommes ayant des difficultés avec leurs supérieurs ou ayant commis de légères infractions disciplinaires. Il semble que, de temps à autre, dans certaines unités de police, être représentant de la Fédération était le meilleur moyen de faire obstacle à ses chances de promotion. Beaucoup des chefs policiers étaient souvent d'anciens dirigeants des forces de la police impériale en Afrique ou en Inde, très similaires aux gendarmeries militaires ; ces officiers manifestaient peu d'intérêt pour les efforts démocratiques de la Fédération. La Fédération vit aussi ses activités encadrées par le gouvernement. Par exemple, au début des années 1930, période de crise économique, le gouvernement décida de réduire les salaires de tous les agents de l'Etat, et le ministre de l'Intérieur interdit à la Fédération de la police de tenir des réunions pour discuter de ces réductions et d'éventuelles actions de la police.

C'est dans les années 1960 que la Fédération de la police vit son pouvoir s'accroître. Maintenant une politique agressive de modernisation et de participation, le gouvernement travailliste de Harold WILSON affecta les représentants de la Fédération de la police à des commissions d'étude sur le personnel policier, les équipements et l'efficacité. En même temps, la Fédération commença à adopter une position publique agressive, réclamant des augmentations de salaires et d'effectifs en vue d'améliorer sa « guerre contre la criminalité » et de mieux assurer l'ordre public. A la fin des années 1970, la campagne de la Fédération pour « la loi et l'ordre » ressemblait beaucoup à celle du Parti conservateur de Margaret THATCHER et cette similitude perdura pendant une grande partie du mandat de Margaret THATCHER ; Il serait pourtant probablement erroné d'en déduire que des liens réels existaient entre les tories et la fédération. En 1990, les rapports entre le gouvernement THATCHER et la Fédération s'étaient durcis. La Fédération continua à demander davantage d'effectifs et de meilleurs salaires pour la police ; le gouvernement qui les avait soutenus pendant dix ans et les avait récompensé davantage que n'importe quel autre service public, commença à rechercher des résultats plus positifs dans les statistiques sur la criminalité et, conformément à sa politique de restrictions financières, à discuter de la réduction des allocations spéciales dont la police bénéficiait, en particulier en matière de logement. A la conférence annuelle de la Fédération en 1990, le ministre de l'Intérieur fut accueilli dans un silence glacial.

La ligne officielle des juristes constitutionnels, des gouvernements et des policiers en Angleterre, reste que les policiers ne sont pas des fonctionnaires politiques ; ils sont indépendants des partis et du gouvernement, et responsables seulement devant la loi. Il serait probablement impossible de créer une police totalement impartiale. Les lois maintiennent des divisions dans la société, elles maintiennent également le système et les procédures du pouvoir. Cependant, en Angleterre, la peur d'une police politique agissant ouvertement est encore présente. Il est incontestable que les différents gouvernements de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle ont craint le développement des liens de la police avec les partis d'extrême droite, soit au travers d'un syndicat de police, soit par le biais de la mainmise de politiciens radicaux sur les commissions de police locales. Cette peur s'est accrue dans la période qui a suivi la Révolution russe. Le syndicat de police qui organisa les grèves de 1918 et 1919 avait tenté d'établir des liens avec les organisations ouvrières locales, mais sans beaucoup de résultats. Même si quelques leaders ouvriers ont pu avoir des liens de sympathie avec la police, ce ne fut pas le cas pour beaucoup de simples adhérents : trop souvent, ils se souvenaient de l'action de la police contre leurs propres grèves. Quelques ministres et agents de l'Etat continuèrent à mettre en doute le sérieux de la police durant les grèves des années 1920 et 1930 : en fait, les policiers ne refusèrent jamais de travailler dans ces circonstances.

Il existe une image traditionnelle de l'Etat anglais libéral et bienfaisant. Cette image s'est développée au cours du XIX^e siècle alors que, à la

différence des principaux pouvoirs européens, seule l'Angleterre échappait aux révoltes, aux coups d'Etat et aux gouvernements alternatifs préparant, dans les coulisses, des constitutions alternatives. Pourtant, quand les gouvernements sentirent leur pouvoir ou leur autorité gravement menacé, Westminster réagit rapidement et violemment. Le syndicat de la police leur parut une de ces menaces ; il fut éliminé sans aucune sorte d'hésitation et son successeur officiellement agréé resta sans pouvoir pendant près d'un demi-siècle. En même temps, les gouvernements et leurs représentants, les hauts responsables de la police et les juristes constitutionnels continuèrent à défendre la supériorité du système policier anglais par rapport aux autres et la nature libérale durable de la constitution anglaise, garantissant les libertés de réunion et d'association.

Notes Bibliographiques

- ALLEN (V.L.), « The National Union of Police and Prison Officers », *Economic History Review*, pp. 133-43, II, 1958-59.
- BLAN (Ron), « Police unrest, unionization and the 1919 strike in Liverpool », *Journal of Contemporary History*, pp. 633-53, 15, 1980.
- EMSLEY (Clive), *The English Police : A Political and Social History*, Hemel Hempstead, Harvester/Wheatsheaf, 1991.
- JUDGE (Anthony), *The First Fifty Years : The story of the Police Federation*, London, The Police Federation, 1968.
- REYNOLDS (Gerald W.) and JUDGE (Antony), *The Night the Police Went on Strike*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1968.

Le syndicalisme policier en Italie

Francesco Carrer *

Introduction

Avant d'examiner le problème du syndicalisme policier en Italie, il m'apparaît utile de procéder à un bref rappel historique de l'origine des forces de police italiennes.

Lorsque l'on remonte aux nombreux petits Etats existants avant l'Unité italienne, on retrouve des situations semblables par leur nature, bien que différentes par leur forme et leur dénomination. Elles étaient, entre autres, caractérisées par le dualisme police-gendarmerie, typique d'autres pays.

Dans le royaume du Piémont, le *Corpo dei Carabinieri Reali* a été institué le 13 juillet 1814, à la suite de la publication des *Regie Patenti* par VICTOR-EMMANUEL I^e, et encadré en tant que première arme de l'armée.

Lors de la formation du Royaume d'Italie, par le Décret royal du 14 janvier 1861, tous les Corps militaires (ayant des fonctions analogues dans tous les Etats qui participaient à la formation du nouveau Royaume), ont été incorporés dans le *Corpo dei Carabinieri Reali*.

Les *Carabinieri* suivront strictement les événements du Royaume d'Italie, toujours plus liés à la Monarchie qu'au régime fasciste. Ainsi après l'armistice de septembre 1943, ils collaboreront de manière réduite avec les nazi-fascistes et, dans plusieurs cas, ils participeront même à la Résistance.

Le *Corpo delle Guardie di pubblica Sicurezza* est né dans le Royaume de Sardaigne, à la suite de la loi du 11 juillet 1852, décrétant son institution en tant que Corps civil organisé d'une façon militaire. Après l'unification, ce statut et cette dénomination furent maintenus jusqu'au 21 décembre 1890. A cette date l'appellation fut transformée en *Corpo delle Guardie di città* ; en octobre 1919 fut totalement militarisé par Décret royal et il prit la dénomination de *Regia Guardia per la Pubblica Sicurezza*.

Le 31 décembre 1922, ce corps fut dissout par le régime fasciste et incorporé dans les *Carabinieri* ; il fut reconstitué par Décret royal du 2 avril 1925 en tant que *Corpo degli Agenti di Pubblica Sicurezza* avec un statut civil.

* Chercheur – Fondation LABO, Gênes (Italie).

Le 31 juillet 1943, le Corps fut à nouveau militarisé par Décret royal converti en loi (N° 178) par le Parlement de la République, le 5 mai 1949.

Il ne faut pas oublier l'existence, brève mais significative, de la *Guardia Nazionale Repubblicana* et de la *Polizia repubblicana de la Repubblica Sociale Italiana* (1943-1945), dont les membres entrèrent ensuite, pour la plupart trop facilement, dans la nouvelle police de la République italienne.

Après le précédent de 1774, par lequel VICTOR-AMÉDÉÉ III de Savoie décréta la constitution de la *Legione Truppe Leggere*, chargée de la surveillance des douanes et de la répression de la contrebande, on institua en 1862, le *Corpo delle Guardie Doganali* avec statut civil et organisation militaire, dénommé, en 1881, *Guardia di Finanza*, puis incorporé dans l'armée du Royaume en 1907.

Au début du XX^e siècle, toutefois, d'autres unités que celles précédemment décrites composaient les forces de police présentes dans le Royaume d'Italie. A ce propos, il est intéressant de mentionner la liste des différents corps et catégories qui faisaient partie à titres divers de la « force publique » en Italie ; RAVASIO en fait l'enumération suivante : *carabinieri reali* ; *guardie di città* ; *guardie forestali* ; *guardie di finanza* ; *guardie carcerarie* ; *guardie campestri* ; *daziarie e boschive ed altre dei comuni* ; *bazzacelli della Sardegna* ; *guardiani o sottufficiali e marinai di porto* ; *milizia comunale* ; *custodi dei canali patrimoniali, di irrigazione e forza motrice dello Stato* ; *capisquadra e guardafili telegrafici* ; *agenti incaricati della vigilanza antifilloserica* ; *agenti incaricati della vigilanza sulla pesca* ; *capisquadra e guardie di sanità*.

En 1926, les principales forces de police italiennes (*Carabinieri*, agents de police et agents métropolitains) s'élevaient à plus de 90 000 individus, sur une population d'environ 40 millions de citoyens (1/445).

En 1948, *Carabinieri*, *Guardie di Pubblica Sicurezza* et *Guardia di Finanza* s'élevaient à 185 000 personnes, sur une population d'environ 46 millions (1/250) ; en 1990 ce total est de 257 000 sur une population de presque 58 millions d'habitants (1/225).

Une étude menée par ISMAN en 1977 sur la relation entre nombre d'habitants et importance numérique des forces de police dans différents pays européens, indiquait les rapports suivants Norvège 1/840 ; Danemark 1/687 ; Pays-Bas 1/557 ; Suède 1/543 ; Royaume-Uni 1/489 ; Irlande du Nord 1/387 ; R.F.A. 1/343 ; France 1/310 ; Italie 1/246.

(A titre d'information, HESS a montré que dans la R.D.A. ce rapport s'établissait à 1/126, et, si on ajoutait les « collaborateurs volontaires de la police », à 1/63).

S'agissant de l'Italie, si aux effectifs des trois Corps de police principaux (*Carabinieri*, *Polizia di Stato* et *Guardia di Finanza*), on ajoute ceux d'autres Corps et institutions (*Agenti di Custodia*, *Guardie Forestali*, *Vigili*

urbani, Guardie Campestri, Guardie zoofile, Capitanerie di porto et polices privées), ce rapport est de à 1/160. En 1990, il a même atteint 1/134.

Pour compléter le cadre de la situation avant la réforme de la police italienne, il faut ajouter la constitution du *Corpo della Polizia Femminile* (1959), chargé spécifiquement de la prévention et de la répression des délits commis par des femmes et des mineurs ou au détriment des femmes et des mineurs.

La situation aux débuts des années 1980

Jusqu'en 1980, donc, les forces de police italiennes étaient composées de cinq corps principaux :

- *l'Arma dei Carabinieri* (plus ou moins comparable à la Gendarmerie en France), partie intégrante de l'Armée de terre, avec des fonctions de police militaire, d'ordre public et de sécurité ainsi que des activités de police judiciaire. Elle dépend en partie du ministère de la Défense et en partie du ministère de l'Intérieur ainsi que du ministère de la Justice ;
- le *Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza* (que l'on pourrait rapprocher de la Police nationale en France), composé de militaires et dirigé par des civils et des militaires, et le *Corpo di Polizia Femminile*, rattaché au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Défense ;
- le *Corpo della Guardia di Finanza*, chargé de la répression des délits fiscaux et de la contrebande, qui dépend tout à la fois, du ministère des Finances, du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur ;
- le *Corpo degli Agenti di Custodia* (les gardiens de prison), chargé de la surveillance et du maintien de l'ordre à l'intérieur des prisons, subordonné au ministère de la Justice ainsi qu'au ministère de la Défense et au ministère de l'Intérieur ;
- le *Corpo Forestale dello Stato*, chargé de la protection des forêts et des pâturages sous la triple tutelle des ministères de l'Agriculture et des Forêts, de l'Intérieur et de la Protection civile.

1981 : la réforme de la police italienne

En 1981, après plusieurs années de discussion et de débat politique, le Parlement approuvait la loi de réforme de la Police. Le *Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza* et le *Corpo di Polizia Femminile* furent alors dissous. Parallèlement fut créée la *Polizia di Stato* (Police d'Etat).

Celle-ci, démilitarisée, vit ses membres autorisés à se syndicaliser. Cette réforme ne modifia pas, sur le plan institutionnel et organisationnel, les quatre autres corps de police susmentionnés.

Quatre points fondamentaux sont au centre de cette réforme :

- la démilitarisation, qui permit, entre autres, aux policiers de se syndicaliser, avec le devoir de s'associer dans des syndicats autonomes et exclusifs pour les membres de la *Polizia di Stato* en service actif ;
- la création de la fonction d'inspecteur, nouveau grade intermédiaire entre le personnel de direction et l'exécutif (agents et gradés) ;
- l'amélioration de la formation et de l'entraînement ;
- la revalorisation des traitements et l'aménagement des horaires de travail.

Un cinquième point, non considéré comme fondamental par la réforme, mais qui, tout compte fait, s'est imposé en raison de son importance, est celui qui donne aux femmes la possibilité d'accéder à tous les échelons de la *Polizia di Stato*. Le pourcentage (10 %) n'est pas très significatif, mais l'esprit introduit par le personnel féminin, dans une réalité trop typiquement masculine, constitua un enrichissement certain.

Pour compléter le cadre de la situation actuelle, il faut se rappeler que, très récemment (loi du 15 décembre 1990), a été institué le *Corpo di Polizia penitenziaria*, doté d'un statut civil et bénéficiant de la liberté d'organisation syndicale, qui se réfère pour beaucoup d'aspects à la loi de 1981 et qui a englobé le personnel des *Corpo degli Agenti di Custodia e Ruelo delle Vigilatrici penitenziarie*, préalablement dissous.

Une différence importante par rapport à la loi de 1981 est constituée par les modalités relatives à la liberté d'association syndicale. Comme nous l'avons déjà souligné, l'exercice de l'activité syndicale pour la *Polizia di Stato* est reconnu dans des limites qui garantissent les principes d'impartialité et d'autonomie auxquels les membres d'un secteur aussi complexe et délicat sont sans cesse tenus de se référer.

Pour les membres de la *Polizia penitenziaria*, la loi prévoit la pleine liberté d'association syndicale ; cela signifie qu'ils ne sont pas obligés de s'associer dans des syndicats autonomes, et qu'ils peuvent s'inscrire dans des organisations syndicales déjà existantes.

Avant d'examiner l'histoire des syndicats de police, je crois opportun de rappeler brièvement que, l'*Arma dei Carabinieri* et la *Guardia di Finanza* ont (ainsi que toutes les forces armées italiennes), depuis la loi 11 juillet 1978 et le règlement d'exécution de la représentation militaire, des organes élus par leurs bases. Il s'agit des COBAR (Conseils de base de représentation), COIR (Conseils intermédiaires de représentation) et COCER (Conseils centraux de représentation) qui, avec différentes juridictions territoriales, représentent les membres des forces armées auprès des supérieures hiérarchiques militaires et politiques.

La fonction de ces structures est d'exposer les revendications collectives relatives aux conditions de : traitement, tutelle (juridique, économique, de prévoyance, sanitaire, culturelle, morale), qualification professionnelle, activités d'assistance culturelle, récréative et de promotion sociale.

Les préambules de la réforme

Pour faciliter la compréhension des rapports existants en Italie entre les citoyens et les forces de police jusqu'à la fin des années 1970, il n'est pas inutile de rappeler comment ces forces furent souvent utilisées avec rigueur dans des actions de protection de l'ordre public lors de manifestations ou de rassemblements populaires.

On a calculé que, pendant les vingt premières années du siècle, les forces de police ont tué environ 200 à 300 personnes au cours de manifestations publiques et de grèves.

Les rapports ne s'améliorèrent pas après la naissance de la République : entre 1946 et 1965 une centaine de personnes furent, en effet, tuées par la force publique au cours de manifestations de rue.

A tout cela, on peut ajouter, surtout en ce qui concerne la police, le souvenir de la collaboration, parfois étroite, avec le régime de Salo ; souvenir activé par la présence de beaucoup de ces fonctionnaires, réintégrés par la suite, dans la police républicaine.

A la fin des années 1960, donc, à la veille du mouvement de contestation et de l'*autunno caldo* (des ouvriers et des étudiants), les rapports des citoyens avec leurs forces de l'ordre n'étaient pas idylliques : ni estime, ni respect mutuel.

BERNARDI écrivait que « la formation des policiers et leur emploi spécifique ont été les causes les plus évidentes de leur séparation d'avec la société. En raison de l'absence d'instruments représentatifs de liaison avec les autres catégories de travailleurs, pendant une très longue période, l'opinion publique, les partis politiques et les syndicats se sont complètement désintéressés des problèmes et des conditions de travail de la police ».

Ce fut justement à partir de 1968 – au moment des importantes et violentes manifestations de rue et des désordres qui culminèrent avec le meurtre de policiers – que commencèrent les premiers épisodes de protestation, révolte et même rébellion de la part d'agents de police. Ce mouvement fut promptement étouffé et passé sous silence par les autorités compétentes.

La situation fut encore aggravée par le fait que la police était « un mélange de militaires et de civils placés sous l'autorité d'un préfet, étranger et hostile aux deux corps à la fois » ; cette réalité fut à l'origine de graves rivalités et d'incompréhensions.

Commença alors l'avènement du « Mouvement des policiers démocratiques », qui devait se transformer par la suite en syndicat de police. Cette période fut marquée par des contradictions, des doutes, des frustrations mais aussi des prises de conscience.

A tout cela s'ajoutèrent des revendications à caractère social et politique, des demandes de reconnaissance morale et économique, la défense des droits les plus élémentaires (le temps hebdomadaire de travail pouvait atteindre jusqu'à 75-80 heures), des demandes corporatives.

Lors de la période 1971-75, il y eut des épisodes de protestation collective (marches silencieuses, réunions dans des lieux publics), qui commencèrent à exposer publiquement les motifs de l'insatisfaction et à sensibiliser l'opinion devant ce malaise. Il s'agissait surtout de revendications liées à la lourdeur du travail, à l'absence de protection et à l'isolement envers la communauté nationale.

Les sept policiers fondateurs du mouvement de 1969, devinrent cent en 1970, puis 300 en 1971, et 600 en 1972.

Les années suivantes furent caractérisées par des activités de propagande, la tenue d'assemblées, la multiplication des débats fermés et ouverts, dans le but d'améliorer l'organisation tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif.

Durant l'été 1973, un comité d'étude pour la réorganisation de la police fut constitué, au sein duquel étaient représentés presque tous les partis politiques et les syndicats, en plus des policiers et des magistrats eux-mêmes.

La même année, la CGIL déclarait : « le policier est un travailleur comme les autres, lui aussi doit acquérir le droit de s'organiser syndicalement » ; en 1974 eut lieu la première rencontre officielle entre des policiers et la classe ouvrière organisée (FLM).

Les années suivantes furent marquées par l'alternance de nouveaux résultats et de coups de frein imprévus, pas seulement de la part des partis au pouvoir, mais aussi des forces de gauche, qui abandonnèrent certaines revendications purement policières au profit de concessions politiques.

Le ministre de l'Intérieur lui-même, favorable à une réforme, fut désavoué par les partis au pouvoir.

En avril 1977 eut lieu la première assemblée nationale des adhérents au Syndicat autonome de police (SAP).

PACELLI rappelle que les premiers projets de réforme de la *Pubblica sicurezza* furent déposés pendant la quatrième législature — vingt ans après les décrets de militarisation de 1943 — mais ils ne furent jamais examinés par le Parlement, de la même façon que pour les propositions déposées lors des législatures suivantes.

Lors de la huitième législature, la discussion des dix projets de loi relatifs à des modifications structurelles de l'Administration de la *Pubblica sicurezza*, déposés par le Gouvernement, mais aussi par tous les partis politiques, chacun pour son compte, commença au mois d'octobre 1979. Elle se prolongea en un débat approfondi et animé jusqu'à l'approbation définitive des textes le 25 mars 1981.

La loi 121/81 organisait, donc, la réforme de la police italienne, avec les modifications, formelles et substantielles, susmentionnées. Il faut souligner que cette loi n'a pas seulement modifié la police italienne : elle a restructuré d'une façon organique toute la gestion de l'ordre et de la sécurité publique.

Cette réforme fut le résultat d'un compromis entre les différentes forces politiques intéressées à sa gestion et à sa direction, selon leurs convictions et leurs intérêts propres : elle pesa sur une réalité — celle de la police — elle fut complexe, difficile et peu caractérisée par des traits d'ouverture démocratiques.

On peut dire qu'elle fut « arrachée » aux forces plus conservatrices du pays, prêtes à reprendre dans le contenu tout ce qu'elles avaient été obligées de céder dans la forme.

La situation de cette époque se caractérisait par :

- l'absence d'une réelle volonté politique de la part des partis politiques, dans leur ensemble mais aussi individuellement, d'effectuer des modifications concrètes, significatives et durables, à la fois de la structure et de l'esprit de la police ;
- des luttes intérieures et beaucoup d'incompréhensions entre les différentes composantes du corps : hommes et femmes, préfectoraux et non préfectoraux, militaires, ex-militaires et civils ;
- une pluralité d'idées et de buts à l'intérieur des récents syndicats de police ;
- une solidarité et un soutien, souvent formels, envers ces derniers, de la part des autres organisations syndicales ;
- un désintérêt et une méfiance de la part de presque la totalité des citoyens envers la police

Les syndicats de police en Italie

En avril 1981, les deux syndicats des travailleurs de la *Polizia di Stato* étaient le SIULP et le SAP.

Le premier, Syndicat italien unitaire des travailleurs de la police, se trouvait sur des positions coïncidant avec celles de la Confédération CGIL-CISL-UIL et jugées « trop politisées » et « de gauche » ; le deuxième, Syndicat autonome de la police, plus à l'écart des partis politiques et des organisations syndicales, était considéré par ses détracteurs comme « le syndicat de l'Administration ».

Les différences entre ces deux syndicats ont été surtout de caractère historique et doctrinal. Le SIULP a toujours théorisé et affirmé son rapport idéologique et stratégique, organique et privilégié, avec la Confédération unitaire CGIL-CISL-UIL, avec laquelle la collaboration fut

toujours étroite, quand elle ne débouchait pas sur des positions de dépendance de caractère subalterne.

Cette position a favorisé – surtout pendant la période de la réforme – les accusations de « police au service des syndicats », « police rouge », « milice populaire », notamment de la part des forces les plus conservatrices qui ont toujours utilisé l'équation « démilitarisation et syndicalisation égale chaos, désarmement, insubordination, anarchie » pour attaquer la réforme même et la syndicalisation de la police.

Le SAP, de son côté, a toujours théorisé sa propre autonomie, entendu comme une ouverture à toutes les forces politiques et sociales, à équidistance totale avec tous les partis politiques, les organisations quelles qu'elles soient, aussi bien qu'avec les travailleurs. Cette attitude visait à se rapprocher de toutes les composantes de la vie nationale, sans barrage, sans préjugé et sans liaison privilégiée, dans le but de garantir au maximum l'indépendance politique et l'autonomie de gestion de la police.

Pour cette raison, le SAP a toujours été jugé, par ses critiques et détracteurs, proche des positions de l'Administration et étiqueté comme « je m'en foutiste ».

Au delà des fautes et des comportements de chacun, il n'est pas facile d'apprécier combien les critiques ici rapportées sont véritablement justifiées. Il apparaît néanmoins certain que cette première fracture a divisé les policiers lors des premières rencontres/conflicts avec leurs interlocuteurs.

En juillet 1981, les élections pour le Conseil national de la police, donnèrent 75 % des voix au SIULP et 25 % au SAP. En mai 1985, les élections pour le Conseil d'Administration de la *Polizia di Stato* aboutirent aux mêmes résultats.

En 1983 naissait l'Association nationale des fonctionnaires de police.

En 1984, le SIULP comptait quelques 31 000 inscrits et le SAP 11 000 ; en 1986, sur un total de 78 467 policiers, 68 % étaient inscrits à une organisation syndicale. Le SIULP avait 30 520 inscrits (57 %) et le SAP 19 056 (35 %) ; cinq autres syndicats, qui s'étaient formés dans ces années-là (SIAAP, SINALP, LISIPO,...) enregistraient de leur côté 4 149 inscrits (8 %).

Durant les années suivantes, ces pourcentages restèrent presque inchangés, avec seulement de petites fluctuations.

Comparée à la situation initiale, on peut parler d'un « morcellement », explicable tant par les choix des syndicats d'origine, SIULP et SAP, que par les particularités de la structure initiale de la police italienne, qui, comme nous l'avons déjà dit, comprenait les profils professionnels les plus divers.

On pouvait prévoir qu'il n'était pas humainement possible de satisfaire tout le monde et qu'un tel éclatement ne favorisait pas l'agrégation spontanée de groupes et de sous-groupes, qui se considéreraient particu-

lièrement exploités, incompris et oubliés. Cette situation peut expliquer la naissance d'une demi-douzaine de petits syndicats qui, dans son ensemble, ne représente que 5 % des policiers italiens.

Il convient de souligner que, encore aujourd'hui, 30 % des policiers ne jugent pas utile de se faire représenter par des organisations syndicales. Si l'on excepte la phase *movimentista* pré-réforme, on retrouve à peu de chose près l'habituel « absentéisme » des adhésions syndicales de la police italienne.

Il s'agit quand même d'un taux inférieur au pourcentage national, dans la mesure où en Italie, il y a presque 50 % de travailleurs actifs adhérant à quelque forme de représentation syndicale.

En ce qui concerne plus particulièrement le SIULP, que nous pouvons considérer comme le premier et le plus significatif artisan de la réforme, quelques considérations peuvent être encore ajoutées.

Après avoir occupé une position presque incontestée dans la première phase de l'après-réforme, avec des adhésions et des inscriptions qui représentaient plus de 50 % des travailleurs de la police et la presque totalité des inscrits à une organisation syndicale de policiers, le SIULP a connu un fléchissement des adhésions, liés à la fois au rajeunissement des cadres et aux mises en retraite, qui ont touché 30 % des inscrits.

D'une certaine façon, on peut penser qu'il s'agit d'un tassement « physiologique », consécutif à l'impulsion initiale et lié aux coups de frein et aux insuccès.

D'un autre côté, certains dirigeants syndicaux connaissaient, depuis longtemps, les risques que courait l'organisation syndicale. Déjà en 1982, AMBROSINI déclarait que : « ... aujourd'hui, nous courons le risque de vivre une gestion prosaïque de l'existence, une normalisation décevante, dans laquelle prévaudra la logique bureaucratique du pouvoir pour lui-même, du compromis coûte que coûte, du partage des postes et priviléges, qui étouffera tous les enthousiasmes et toutes les vitalités ».

Il est, par ailleurs, bien difficile d'admettre que tout se soit déroulé de façon optimale. On ne peut nier que le syndicat a été utilisé tant pour créer des centres de pouvoir que pour faciliter l'avancement des carrières. Si cette attitude et cette situation ne sont pas nouvelles, ni limitées seulement à ce milieu, elles ont quand même provoqué bien du mécontentement entre policiers, inscrits et non-inscrits dans l'organisation syndicale.

Il me semble utile de rappeler les critiques les plus significatives adressées au SIULP, que j'avais déjà relevé dans une étude faite en 1986. Celles-ci se réfèrent surtout à l'insuffisance de la préparation des cadres syndicaux (42 %), à la collaboration réduite avec les autres syndicats de la police (29 %), à la nécessité de remplacer les cadres syndicaux (12 %) et d'augmenter la collaboration avec les syndicats unitaires CGIL-CISL-UIL

(12 %). Ajoutons, en revanche, que l'augmentation de la collaboration avec les partis politiques était peu souhaitée (5 %).

Conclusion

La réforme de la sécurité publique en Italie a représenté un changement significatif pour toutes les forces de police italiennes, et en particulier pour *la Polizia di Stato*.

Le changement de statut, l'accès du personnel féminin à tous les échelons et la liberté syndicale ont permis, surtout dans leur globalité et dans leur interrelation, d'élever le niveau de « l'organisation – *Polizia di Stato* » dans son ensemble.

Très certainement, l'organisation syndicale a eu pour objectif d'être un moyen et non un but dans le long et difficile chemin de la démocratisation et, de l'optimisation des forces de police.

Durant la dernière période, il est pourtant possible de mettre en évidence comment, dans plusieurs secteurs de la *Polizia di Stato* – tels que le recrutement et la sélection, la formation et l'entraînement du personnel – les propositions de l'Administration reflétaient, quand elles ne devançaient pas, celles des syndicats.

Cela signifie que, dans beaucoup de cas, les organisations syndicales des policiers ne réussissent plus à avoir le rôle moteur et l'effet de stimulation, qui étaient autrefois le leur.

Beaucoup de cadres syndicaux engagés dans la résolution de problèmes de bas-étage et souvent corporatifs, mais payants en termes de succès électoral et de pouvoir personnel, ont renoncé à leur autonomie et accepté des positions de dépendance et d'infériorité par rapport aux partis politiques et aux principales organisations syndicales.

Cette situation de « colonialisme » est non seulement en opposition avec les origines, pourtant peu lointaines, du syndicalisme policier, mais, elle en compromet la valeur, la crédibilité, et favorise, on l'a vu, la naissance de petits syndicats, qui ont surtout pour effet de porter atteinte au système syndical dans son ensemble.

De surcroît, cette dépendance rend toujours plus problématique et difficile l'activité de coordination de la *Polizia di Stato* avec l'*Arma dei Carabinieri* et la *Guardia di Finanza*, peu favorables et aussi moins habituées, aux « intrigues de palais » et à « l'assujettissement politique ».

Les prochaines années diront si, au delà des déclarations triomphalistes, les syndicats de police constitueront seulement une « partie adverse » pour l'Administration, étrangère à la réalité du pays, où s'ils seront capables de se présenter comme un point de repère positif pour toutes les forces de

l'ordre et pour les citoyens, contribuant ainsi au progrès de la société dans son ensemble.

Références bibliographiques

- AMBROSINI, R. *Intervento al I Congresso nazionale SIULP, Roma, 24-27 aprile 1982*
- BERNARDI, A. *La riforma della polizia*, Einaudi, Torino, 1979
- CANOSA, R. *La polizia in Italia dal 1945 ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1976
- CARRER, F. *I poliziotti in Liguria a cinque anni dalla legge di riforma*, Marsilio, Venezia, 1987
- HESS, H. *La rivolta ambigua. Storia sociale del terrorismo italiano*, Sansoni, Firenze, 1991
- ISMAN, F. *I forzati dell'ordine*, Marsilio, Venezia, 1977
- PACELLI, M. Nota introduttiva, in : *La riforma della polizia*
Progetti di legge e iter parlamentare della legge 1 aprile 1981, n. 121, Camera dei Deputati,
Segreteria generale, Ufficio per la informazione parlamentare, Roma, 1983
- RAVASIO, *La forza pubblica e i suoi agenti*, Milano, 1904

Ont étudié

« Police et Démocratie à l'Est »

Karel BARTOŠEK

Chargeé de recherche au CNRS – Institut d'histoire du temps présent (IHTP)

Otto DIEDERICHS

Rédacteur en chef de la revue *Police et liberté civile (Bürgerrechte und Polizei-CILIP)* (Allemagne)

Agota GUEULLETTE

Chargeée de recherche au CNRS – Institut de recherches comparatives sur les institutions et le droit (IRCID)

Ferenc KÓSZEG

Membre du Parlement (Fédération des démocrates libres, SZDSZ)

Rédacteur en chef de la revue *Beszelo*

Jiri KUNC

Chercheur en sciences politiques au Département de sciences politiques de l'Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de Prague (Tchécoslovaquie)

Andrzej PACZKOWSKI

Professeur à l'Institut d'études politiques de l'Académie polonaise des sciences, Varsovie (Pologne)

Patrick ROUGELET

Commissaire principal – division des relations bilatérales, Service de coopération technique internationale de police (SCTIP)

Denis SZABO

Président du Centre international de criminologie comparée à l'Université de Montréal (Canada)

Professeur honoraire de la Société internationale de criminologie, Paris

William A. TUPMAN

Directeur du Centre d'étude sur la police et la criminologie (*Center for Police and Criminal Justice Studies*) – Université d'Exeter (Grande-Bretagne)

Matei VISNIEC

Ecrivain roumain

Wojciech WROBLEWSKI

Conseiller et Porte-parole du ministre de l'Intérieur (Pologne)

Abstracts

Where are we departing from ? The system of domestic security in Poland (1944-1990)

Andrzej PACZKOWSKI

The communist Polish police, organized around the struggle against the « domestic enemy », have increased repressive structures. This bureaucratic proliferation which sometimes upsets the leaders themselves has been one of the major features of « real socialism ».

Democratising police services in the new Commonwealth of Independent States

William A. TUPMAN

In the new Commonwealth of Independent States, as in the countries of Central Eastern Europe, democratization of the post-communist police services requires the establishment of a new police legitimacy. The latter is equally important for the construction of real cooperative relations with the West.

Transition and police disorganization : the case of Czechoslovakia

Jiri KUNC

Although police reorganization is a stake of democratization, it is for the time being rather a stake of political rivalries.

The latter, added to material problems, contributes to paralysing police initiatives.

The difficult restraining of insecurity in Hungary

Agota GUEULLETTE

The Hungarian authorities must simultaneously face the worrying increase in criminality and the delicate task of converting the police to a body at the service of citizens. The police wish to maintain their recently acquired autonomy while the Government (the Department of the Interior) would like to take up its former privileges.

The right to supervise the police of the recently elected local communities raises a heated debate. Although international experts' councils are precious for the police reorganization, it is the law on the police, expected for a long time, which should loosen the situation as soon as possible. Meanwhile, discomfort is increasing among the police.

Delinquency in a society in the process of development The case of Poland

Wojciech WROBLEWSKI

« It might sound paradoxical, but delinquency is the price payed for freedom ».

(The Under-Secretary of the Department of Interior, Prof. Jan WIDACKI in the session of september 22nd 1990, Diet of the Republic of Poland).

Czechoslovakia : coordinating actions and motivating men

An interview with Frantisek MARYSKA, introduced by Karel BARTOŠEK

A new phenomenon has appeared in post communist Czechoslovakia : people do not fear the famous STB (the State Security, the secret political police, dissolved in 1990) any longer but they dread crime.

The insecurity of public places is the main topic of discussion – and for a good reason : the criminality has doubled since 1989. Genuine comments do not question freedom and democracy. They however emphasize, among other things, the errors committed by the new regime and in particular the too generous amnesty granted by the new president of the Republic at the end of 1989. It should be mentionned that two third of the amnestied are back in prison for having committed recent misdemeanours. The critics also insist on the destabilization of the security corps, which is undoubtedly normal for such a period.

The interview with Frantisek MARYSKA is quite revealing for two reasons : first, of course, because of its content, but also due to the fate of this chief of the federal criminal police. This critical high official resigned one month and a half after the publication of his remarks just to be hired by Pinkerton Security Agency ! His new bosses appointed him as the head of their representation in Czechoslovakia...

In an interview published in the daily *Rudé Pravo (The Red Flag)* issue of january 17th 1992 (former daily of the Central Committee of Czechoslovakia's Communist Party), Frantisck MARYSKA explains the reasons of his resignation : « It seemed to me that everything was too

temporary, and I was incapable to adapt myself to improvisations. I am making allusion to structural and legislative frameworks, and staff or material problems ». Moreover, he emphasizes the fact that in Czechoslovakia, unlike the West, « there is no legislative support to police work ». He further argues that due to tremendous loss caused by criminality, « society should invest a lot more in its security ».

This new chief of one of the countries' private police (other private agencies are already performing in the country) however believes in a drop in criminality and in a better material and staff conditions for police performance. « A quality police will be trained ». Finally, he explains how he is going to organize recruitment to his new services, what he intends to do and the role detectives and private security services can play...

Toward a revival of the police in Hungary ?

Ferenc KÖSSEG

Requested by all political groups, public opinion and the police themselves, the bill on the police has undergone various controversial versions. Due to the lack of agreement, « old systems » tend to be re-established.

The police reform in lander in the ex Democratic Republic of Germany A missed opportunity

Otto DIEDERICHS

Although at the level of public administration there are still significant problems in providing staff and material support to official services being organized in the five new Länder which were part of the ex GDR, this has never been a problem at the police level. The ex-federal Länder have already played an early partner's role in this field. Thanks to this system of partnership, the foundation stone of an upcoming new police structure had already been laid : the police structures of the new Länder are imitated from those of the ex-GFR. We missed the single existing opportunity to see, through a critical lens, whether these structures would still fit.

This article, rich in data, provides a general view of the present situation, and retraces the major steps taken to reform the police.

Cooperation with Eastern and Central European countries 1989-1991

Patrick ROUGELET

The entire Central and Eastern European countries have been confronting with the strong growth in delinquency and criminality since the political liberalization. Both legal and technical unadaptations of police forces to a criminal phenomenon of an unprecedented extent and novelty in these countries have led their political leaders to appeal to the know-how of Western European countries and France in particular : it should be mentioned that Eastern and Central European countries, as the final targets, are directly threatened by a « transit criminality » with regard to the traffic in narcotics, arms, partworks and stolen cars. The cooperation initiated in 1989 has in its first stage consisted of evaluating the needs and auditing the police institutions. This first stage is now followed by a stage of more in-depth reflexion and practical organization in the fields considered having priority : organized crime, legal assistance to organize the police after a democratic model, technical assistance in various specific fields already determined in the first stage.

Index des auteurs pour l'année 1991

Le chiffre en gras indique le numéro des *Cahiers*.

- ANDRIEU P.-J. **n° 5**, p. 122-141.
AROMAA K. **n° 7**, p. 117-120.
AVRILLIER R. **n° 6**, p. 100-114.
AYMARD M. **n° 6**, p. 137-146.
BALLBÉ M. **n° 7**, p. 121-128.
BAYLEY D.-H. **n° 7**, p. 19-25.
BECAM M. **n° 6**, p. 100-115.
BELLET D. **n° 5**, p. 121-134.
BENYON J. **n° 7**, p. 137-165.
BERNARD P. **n° 6**, p. 100-114.
BIGO D. **n° 4**, p. 268-270.
BLANCHER P. **n° 7**, p. 259-261.
BOTTOMLEY A.-K. **n° 4**, p. 75-93.
BOUDON R. **n° 4**, p. 7-9.
BOURQUIN J. **n° 5**, p. 127-139.
BOUTTE G. **n° 6**, p. 147-153.
BRODEUR J.-P. **n° 6**, p. 269-274, 276-280, 310-331.
BUHAGAR C. **n° 5**, p. 265-269.
CAPPELLE J. **n° 4**, p. 281-314.
CARON J.-J. **n° 6**, p. 110-115.
CATSIAPIS J. **n° 7**, p. 81-108.
CHALUMEAU E. **n° 4**, p. 141-168 ; **n° 5**, p. 142-145 ;
n° 6, p. 266-268 ; **n° 7**, p. 263-267,
282-287.
CHIARAMONTI C. **n° 4**, p. 15-26.
CHOQUET M. **n° 5**, p. 45-58.

- COMTE-SPONVILLE A. n° 5, p. 9-10.
 COSTA-LASCOUX J. n° 4, p. 263-264.
 COSTES L. n° 7, p. 245-249.
 COUJARD D. n° 6, p. 59-72.
 CROZIER M. n° 6, p. 209-217.
 DAUGE M. n° 7, p. 81-108.
 DECROP G. n° 6, p. 17-29.
 DESCHAMPS A. n° 5, p. 269-270.
 DEVIN G. n° 5, p. 129-141.
 DOBRY M. n° 7, p. 81-108, 289-294.
 DOURLENS C. n° 6, p. 201-208.
 DUBET F. n° 5, p. 83-94.
 DUCLOS N. n° 7, p. 274-278.
 DUGLERY D. n° 5, p. 157-177.
 DUPREZ D. n° 5, p. 153-155.
 ERBES J.-M. n° 4, p. 5-6 ; n° 5, p. 7-8 ; n° 6, p. 5-7 ; n° 7, p. 5-6.
 FAUGERON C. n° 5, p. 59-66.
 FETROT D. n° 5, p. 129-130.
 FUJNAUT C. n° 7, p. 111-116.
 FOURNIER J. n° 6, p. 219-220.
 GALLAND O. n° 5, p. 13-25.
 GATTI-DOMENACH J. n° 4, p. 177-185.
 GENTILLE S. n° 6, p. 290-291.
 GILBERT C. n° 6, p. 117-136.
 GINOT P. n° 6, p. 81-96.
 GIRARD V. n° 5, p. 189-191.
 GLORIEUX P. n° 6, p. 281-283 ; n° 7, p. 230-234.
 GODIN G. n° 4, p. 187-202.

- GORGEON C. n° 5, p. 234-236 ; n° 6, p. 265-266 ;
 n° 7, p. 242-245, 267-269.
 GRATIA J.-M. n° 4, p. 95-114.
 GUERINOT J. n° 6, p. 73-80.
 HELLER J.-M. n° 5, p. 123-138.
 IMPERIALI F. n° 5, p. 146-152, 246-249, 250-252,
 272-275 ; n° 7, p. 237-242.
 KOKOREFF M. n° 5, p. 101-118.
 LE RESTE M. n° 5, p. 124-138.
 LE SAUX A. n° 6, p. 99-115, 274-276.
 LAFLECHE V. n° 6, p. 73-80, 102-114.
 LALO A. n° 6, p. 31-57, 189-199.
 LEBESCHU J. n° 6, p. 233-260.
 LECHAT M.-F. n° 6, p. 155-162.
 LEGRAIN N. n° 6, p. 302-306.
 LÉVÈQUE P. n° 7, p. 7-9.
 LEVY R. n° 4, p. 115-139 ; n° 7, p. 295-314.
 LOUBET DEL BAYLE J.-L. n° 7, p. 167-175.
 LÜDTKE A. n° 7, p. 65-79.
 MAC NAMARA J.-D. n° 5, p. 279-282.
 MARLIER G. n° 6, p. 189-199.
 MARLOT G. n° 4, p. 255-257 ; n° 5, p. 229-232 ;
 n° 7, p. 250-251.
 MARTINAT F. n° 4, p. 95-114.
 MARTIN-FERNANDEZ M. n° 7, p. 81-108.
 MARX G.-T. n° 7, p. 295-314.
 MAUGER G. n° 5, p. 69-81.
 MAURIN P. n° 4, p. 27-37.
 MAWBY R. n° 7, p. 81-108.
 MIGNON P. n° 4, p. 250-252 ; n° 5, p. 95-100.

- MONET J.-C. n° 4, p. 270-279 ; n° 6, p. 307-310 ;
n° 7, p. 41-63, 81-108.
- MONJARDET D. n° 5, p. 277-279 ; n° 6, p. 293-297,
307-310.
- MORIN J.-P. n° 4, p. 258-262, 267-268 ; n° 5,
p. 270-272 ; n° 7, p. 227-230, 270-
272, 278-282.
- MULLER J.-L. n° 5, p. 125-141.
- NAIM A. n° 4, p. 247-250 ; n° 7, p. 234-237.
- PADIEU R. n° 4, p. 233-241.
- PALIDDA S. n° 7, p. 81-108.
- PARIENTE P. n° 4, p. 265-266 ; n° 7, p. 252-256.
- PERCHERON A. n° 5, p. 29-44.
- PICARD E. n° 5, p. 201-224 ; n° 6, p. 347-370.
- PIZZORNO A. n° 7, p. 81-108.
- POINSOT M. n° 6, p. 287-290.
- PORCHER R. n° 4, p. 141-168, 245-247 ; n° 5,
p. 179-188, 242-244, 259-265.
- PRADEL J. n° 4, p. 203-205 ; n° 5, p. 244-246.
- PROUST J.-P. n° 6, p. 177-187.
- REINER R. n° 7, p. 29-39.
- ROBERT J.-P. n° 5, p. 227-228.
- ROUX M. n° 5, p. 275-276.
- ROUZEAU M. n° 7, p. 261-262.
- ROY B. n° 5, p. 29-44.
- RUER P. n° 4, p. 253-255 ; n° 5, p. 237-239 ;
n° 6, p. 263-264 ; n° 7, p. 256-259.
- SACK F. n° 7, p. 81-108.
- SALOMON J.-C. n° 6, p. 298-302 ; n° 7, p. 272-274.
- SANGUY J.-P. n° 4, p. 171-176.
- SARNECKI J. n° 7, p. 129-135.
- SAYOUS J.-L. n° 5, p. 253-254.

- SCHIRAY M. n° 5, p. 254-257.
- SMETS H. n° 6, p. 165-176.
- STEMMELLEN E. n° 4, 63-71.
- TANIÈRE M. n° 5, p. 126-140.
- THOM R. n° 6, p. 9-11.
- TILLY C. n° 7, p. 13-17.
- THUE L. n° 5, p. 240-242 ; n° 6, p. 283-286.
- VAN DIJK J.J.-M. n° 4, p. 39-62.
- VIDAL-NAQUET P.-A. n° 6, p. 201-208.
- VOGEL M. n° 5, p. 232-234.
- ZAUBERMAN R. n° 4, p. 115-139.

Rectificatif au n° 7 « Polices en Europe »

1 — Dans l'article d'Alf LÜTDKE : « L'expérience policière allemande : une perspective historique », p. 77, la phrase « Entre l'ouverture du mur et sa chute, en 1991, environ 30 à 40 % des femmes policiers démissionnèrent ou furent licenciées » doit se lire : « Entre l'ouverture du mur et sa chute, en 1991, environ 30 à 40 % des policiers (hommes et femmes confondus) démissionnèrent ou furent licenciés ».

2 — Dans le résumé précédent l'article de Manuel BALLBÉ (« Les défis du système policier pluraliste en Espagne », p. 121), l'expression « l'Etat automatique » doit se lire « l'Etat autonomique ».

Les Cahiers de la sécurité intérieure

Parus

Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989, janvier 1990. 70 F.

N° 1 — *Les Français et l'insécurité. Terrorisme, manifestations, ordre public*, avril-juin 1990.

N° 2 — *L'offre publique de sécurité*, juillet-septembre 1990.

N° 3 — *Le marché de la sécurité privée*, novembre 1990-janvier 1991.

N° 4 — *La mesure de la délinquance*, février-avril 1991.

N° 5 — *Jeunesse et sécurité*, mai-juillet 1991.

N° 6 — *La gestion de crise*, août-octobre 1991.

N° 7 — *Polices en Europe*, novembre 1991-janvier 1992.

N° 8 — *Police et Démocratie à l'Est*

A paraître

N° 9 — *La police et l'environnement*.

économie et humanisme

n° 320 janvier-mars 1992

dossier : peut-on moraliser l'économie ?

*dossier réalisé conjointement par Economie et Humanisme
et Alternatives Economiques*

points de repère

- éthique, mode ou mouvement de fond ?

d. clerc

éthique et entreprise

- l'entreprise annexe l'éthique
- la responsabilité sociale de l'entreprise
- les habits neufs de l'intérim

ph. frémeaux

e. vignon

h. puel

éthique et argent

- l'actionnariat responsable
- la course high tech de la financière

p. piro

v. berthet

éthique et commerce

- commerce international : entre Charybde et Scylla
- vente d'armes : ni laisser-faire, ni laisser-aller

d. charpentier

j.-p. hébert

société française

- poing levé, main tendue : le discours social de l'Eglise vu par la presse communiste

b. dumons

développement mondial

- l'endettement du Maghreb : symptôme et maladie *m. benlahcen tlemçani*

dossier du prochain numéro : aider les chômeurs par l'emploi

Abonnement 1992

France : 250 F TTC - Etranger : 300 F - Par avion : 330 F

Vente au numéro, port compris : 70 F - Etranger : 75 F - Par avion : 80 F

14 rue Antoine Dumont - 69372 LYON cedex 08 - Tél. 78.61.32.23 - Fax 78.69.86.96

d'**revue française**
ADMINISTRATION
PUBLIQUE

juillet-septembre 1981

N° 59

GESTION PUBLIQUE
GESTION PRIVÉE

INSTITUT INTERNATIONAL D'ADMINISTRATION PUBLIQUE



GESTION PUBLIQUE
GESTION PRIVÉE

Le changement
dans les organisations
La gestion de l'innovation :
un modèle général
Décideur privé ou décideur
public : même combat
Les stratégies
d'investissement dans
le secteur public et
dans les entreprises
multinationales
La gestion
des ressources humaines
Le contrôle de gestion
Le client, l'usager
et le fonctionnaire

Prix du numéro : 75 F

Simon BOOTH, Jean-Claude COHEN, Guy CRESPY,
Michel CROZIER, Michel GHERTMAN, Ambroise LAURENT,
Jacques MAISONROUGE, Claude RIVELINE, Luc ROUBAN.

**INSTITUT INTERNATIONAL
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

Diffusion : La Documentation française
29-31, quai Voltaire, 75340 Paris Cedex 07
Tél. 40.15.70.00. Télécopie : 48.39.56.01
Minitel 36.15/36.16 Doctel

Abonnements : France : 295,00 F — Étranger : 375,00 F
Étranger par avion : 439,00 F

Nom et Prénom

Professional

Adresse

Code postal

Localité

	nombre	total
Les Cahiers de la Sécurité Intérieure		
Le numéro : 93 F (4 n°s par an)		
Abonnement France :	310 F	
Abonnement Etranger :	390 F	
Supplément avion :	72 F	
Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989 :	70 F	
(Participation aux frais de facturation et de port, sauf pour les abonnements)		+ 15 F
montant total à payer		

bon de commande

Les Cahiers de la Sécurité Intérieure

Le numéro : 93 F
(4 n^{os} par an)

Abonnement France : 310 F
Abonnement Etranger : 390 F
Supplément avion : 72 F
Actes du colloque
des 2 et 3 novembre 1989 : 70 F

La documentation Francaise

124, rue Henri-Barbusse
93308 Aubervilliers cedex
Téléphone (1) 48 39 56 00
Télécopie (1) 48 39 56 01

(Participation aux frais de facturation et de port, sauf pour les abonnements)

+15 F

montant total à payer

Ci-joint mon règlement:

- Par chèque bancaire ou postal à l'ordre de M. l'Agent comptable de La Documentation française.

Par carte bancaire. Date d'expiration : | | | |

Date

Signature

*achevé d'imprimer
sur les presses de graphic-expansion s.a.
54000 nancy, en avril 1992*

d.l. n° 2608 - 2^e trim. 1992