

LES CAHIERS DE LA SECURITE INTERIEURE

*La police
de l'environnement*



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Institut des Hautes Études
de la Sécurité Intérieure

**LES CAHIERS
DE LA
SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

La police de l'environnement

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	
— L'environnement contre l'homme ? Georges BALANDIER	7
Première partie	
LA POLICE DE L'ENVIRONNEMENT	
— Protection de l'environnement et ordre public. Pour un front commun DIREN, Ministère public, OPJ et APJ Pierre LASCOUMES	11
• La multiplicité des acteurs	
— L'organisation de la police de l'environnement, aspects généraux institutionnels Michel PRIEUR	21
— Le rôle des associations Richard KUCAB	33
— Le rôle incitatif des collectivités locales : l'exemple dunkerquois Roméo RAGAZZO	43
— Industries et police de l'environnement : des relations ambiguës Un entretien avec Georges BERTOLINI	53
• La pluralité des traitements	
— La justice pénale et la police de l'environnement : le constat d'un divorce, les prémisses d'une union Xavier MATHARAN	71
— Evolution et perspectives du droit communautaire et international de l'environnement Christian HUGLO	85
— Les audits environnement Michel DIRICQ	95
	3

— Bilan et propositions en matière d'actions publiques Jean-Louis GALLET	105
— Les enjeux du Sommet de la Planète Terre Colette THOMAS	113
— Education et police de l'environnement Henriette TOHMÉ	117

Deuxième partie

REPÈRES

— Regards institutionnels (15 janvier 1992 - 1 ^{er} avril 1992)	
• Réglementation	131
• Travaux parlementaires	133
— Dossier	
• Psychologie du port de l'arme et de l'uniforme Dominique LHUILIER	137

Troisième partie

ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE

— Notes bibliographiques	155
— Colloques et rencontres	177
— Correspondance et débats	
A propos de la « coopération policière en Europe » Michel GIOT-MIKKELSEN	191
— Réponse à l'article d'Isabelle CHIAVASSA Jean-Marc BERLIÈRE	201
— Chronique étrangère	
L'organisation sociale des arrestations de Donald BLACK, texte présenté par Dominique MONJARDET	203
Liste des auteurs	235
Abstracts	237

Avant-propos

Il faut protéger l'environnement. Cette idée commune, banale à l'heure du premier « Sommet écologique » des chefs d'État et de Gouvernement, n'a pourtant rien d'évident. D'abord parce qu'elle ne s'est pas toujours posée comme un défi : dans les Temps anciens, les hommes n'avaient pas fait de l'environnement un problème. G. BALANDIER nous rappelle ainsi que dans les sociétés de la longue tradition, les sites naturels composent un espace distinct de la vie sociale — « l'espace sauvage qui relève peu de l'activité aménageuse et du contrôle des hommes ». Ensuite, même à l'âge contemporain, on pourrait estimer *a priori* qu'une activité particulière de protection de l'environnement est superfétatoire. On s'accorde en effet à reconnaître aujourd'hui que l'environnement est une « partie de nous-mêmes ». Alors, pourquoi cette entreprise sociale de protection que des conduites raisonnables devraient pouvoir garantir au même titre que l'on protège son corps ? A-t-on déjà vu un homme, sain d'esprit et de corps, aller contre lui-même ?

Non seulement l'idée ne va pas de soi mais elle est surtout paradoxale. D'une part, parce que le travail de protection de l'environnement est largement un travail de réparation de nos propres dégâts. Tel Sisyphe, l'homme moderne paraît enchaîné à une tâche inépuisable : celle de réparer d'une main ce qu'il détruit de l'autre comme si la protection de l'environnement était l'œuvre aliénée de notre modernité qui se protège contre elle-même. D'autre part, parce qu'à porter trop haut l'impératif environnemental, on risque de se retourner contre l'homme en oubliant que bien des nuisances, jugées inacceptables aujourd'hui, sont inséparables d'un long cheminement tendant à alléger sa peine au travail. C'est bien là que la tâche de protection de l'environnement s'obscurcit un peu plus. A la fois parce qu'il faut définir de nouveaux équilibres dont nul ne peut dire — ou prédire — avec exactitude les conséquences et parce qu'il faut tenter de les faire respecter sans basculer dans l'autoritarisme.

Compte tenu de ces préalables sur la protection de l'environnement — problématique, paradoxale et délicate à identifier —, il faut donc une bonne dose de prétention pour traiter de « la police de l'environnement ». La fortune de ce terme est en elle-même ambiguë. Elle repose toute entière sur une certaine ambivalence : d'un côté la nébuleuse de toutes les initiatives participant, au plan national comme local, à la définition des nombreux équilibres que nous évoquions, de l'autre l'aspiration croissante — concurrence politique et débat public aidant — à unifier les mécanismes de régulation en un ensemble plus cohérent et plus efficace. C'est dire que l'« ordre public écologique » est encore à construire (P. LASCOUMES) et que « la police de l'environnement » postule plus d'unité qu'elle n'en révèle.

La diversité actuelle est, en premier lieu, celle des multiples acteurs pouvant prétendre contribuer à une action préventive ou répressive, constitutive d'une police de l'environnement d'un point de vue fonctionnel. L'administration, bien sûr, malgré la grande — trop grande ? — complexité des structures concernées (M. PRIEUR), puis les collectivités locales qui peuvent encourager des pratiques innovantes en matière de gestion de l'environnement (R. RAGAZZO), mais aussi les associations en forte croissance (R. KUCAB). Le rôle des entreprises industrielles est plus délicat à saisir. Si les industries sont souvent les principales visées par la réglementation, petites et grandes entreprises ne sont pas dans la même situation. Seules ces dernières sont vraiment en mesure de peser sur l'élaboration des normes d'une manière qui n'est pas toujours parfaitement satisfaisante (G. BERTOLINI).

La diversité de « la police de l'environnement » c'est, en second lieu, une série d'activités participant à sa construction au sens matériel. L'activité judiciaire dont le bilan est encore assez mince (X. MATHARAN), la production du droit communautaire et de la réglementation internationale dont l'effectivité se heurte à divers points de résistance (C. HUGLO, C. THOMAS), les « audits environnement » qui proposent aux entreprises d'intégrer l'environnement comme un des éléments-clés de leur stratégie (M. DIRICQ) ou encore les propositions de la Commission « Ecologie et actions publiques » qui tendent à une mise en cohérence et à une meilleure efficacité de la protection de l'environnement (J.-L. GALLEY).

Parmi ces propositions, figure un important volet consacré à la formation. C'est par là que nous concluons notre dossier. Même si l'objectif peut paraître encore aujourd'hui un peu utopique, comment ne pas souscrire à l'idée que « l'éducation environnementale » devienne le substitut préventif et le complément indispensable à une police de l'environnement (H. TOHMÉ). On dénouera peut-être là quelques contradictions de notre modernité : si l'homme doit se protéger contre lui-même, que ne commence-t-il à s'éduquer !

Comme d'habitude, on trouvera dans ce numéro des *Cahiers* un dossier. Il porte aujourd'hui sur l'incidence psychologique du port de l'arme et de l'uniforme et intéresse ainsi de nombreuses professions. On lira également à la suite de notre numéro consacré aux « Polices en Europe » *, un commentaire de M. GIOT-MIKKELSEN sur la coopération policière européenne. Quant à notre « Chronique étrangère », elle nous permet de publier, pour la première fois en français, une étude du Professeur Donald BLACK sur « l'organisation sociale des arrestations ».

A tous bonne lecture.

Jean-Marc ERBÈS

* *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, novembre 1991-janvier 1992.

Point de vue

L'environnement contre l'homme ?

Georges Balandier

Professeur à la Sorbonne et à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

Autrefois, les hommes ne parlaient pas d'environnement. Ils n'avaient pas fait de celui-ci un problème. Ils recouraient à d'autres distinctions ; d'un côté, la cité — espace de la vie sociale et de la civilisation — et les cultures où la nature est soumise aux arts de la production ; d'un autre côté, l'espace sauvage qui relève peu de l'activité aménageuse et du contrôle des hommes. C'est l'opposition du dedans et du dehors ; celui-ci paraît alors moins livré à la possession des hommes que ces derniers ne le sont au décret des puissances qu'il recèle. Les sites naturels, que la loi et le travail humains n'ont pas encore organisés, composent *un autre monde* que l'imaginaire, la symbolique et les croyances populaires s'approprient, afin d'en identifier et d'en limiter les dangers. Ailleurs, dans les sociétés de la longue tradition étudiées par les ethnologues, ces caractéristiques apparaissent accentuées ; l'homme y est moins possesseur et maître de la nature qu'il n'y est « accordé », par une sorte de contrat dont le rite est le moyen d'exécution : il accompagne l'outil et, d'une certaine façon, le subordonne.

En Europe, l'avènement de la raison instrumentale, de la science, de la technique engage l'homme dans la « possession du monde ». A partir des XVII^e et XVIII^e siècles, l'esprit progressiste de la philosophie des Lumières, des encyclopédistes, de Diderot qui traite les techniques en termes de *possibilité* s'impose. L'activité humaine devient conquérante, elle ne se reconnaît pas de limites et le progrès continu se transforme en objet de foi. L'industrie est le moyen de cette avancée, elle compose les nouveaux paysages et engage dans une autre histoire des villes, elle fait de la nature un *milieu*, où elle s'inscrit et d'où elle tire les ressources qui alimentent son fonctionnement. C'est au XIX^e siècle que commence à s'accélérer le processus qui tend à faire de la planète une seule méga-exploitation, toujours plus productive.

Cette expansion, au cours du second XX^e siècle, finit par être vue comme une dé-naturation continue. Les espaces urbains et industriels s'étendent en préservant des enclaves de milieux naturels qui ne paraissent maintenant que par artifice. Les nuisances et la pollution progressent en agressant toutes les formes de vie. Une nouvelle imagerie du mal et de la fatalité en procède ; elle transforme négativement les entités de naguère — l'eau (suspecte), l'air (impur), la lumière solaire (dégradée) et la nourriture (falsifiée) peuvent devenir les figures d'une symbolique du néfaste.

L'effacement rapide des paysans, par qui la culture s'allie à un milieu, un paysage, une mémoire collective et une histoire localisée, marque la rupture du contrat séculaire régissant la relation des hommes avec la nature.

L'idée d'*environnement* s'impose alors, elle désigne un état de chose, des processus et un projet changeant sous la contrainte des circonstances. Une seconde nature chargée d'artifices repousse les frontières de la nature « naturelle », en laissant derrière elle des friches industrielles et des campagnes désertées. Ainsi s'accomplit une « naturisation » des milieux artificiels, qui résulte de toutes les activités associant une expansion urbaine peu maîtrisée et un développement technique toujours accéléré. Ainsi se produit une dissociation nouvelle ; d'un côté, des agglomérations d'hommes, de moyens, de structures matérielles qui s'étendent et se conjuguent ; d'un autre côté, des campagnes où coexistent des grandes entreprises agricoles et des fermes de moins en moins nombreuses ; dans l'entre-deux, se situe l'espace flou des banlieues, à la population fluctuante, support de configurations sociales fragiles et conflictuelles.

La politique d'*aménagement* tend à harmoniser, à rendre complémentaires, ces évolutions contradictoires, à relier ce qui est dissocié ; mais le volontarisme et la technicité ne peuvent, seuls, y suffire. La politique sociale s'applique d'abord aux périphéries urbaines, afin d'y créer les conditions d'un mieux-vivre et d'une relative solidarité ; mais, c'est une œuvre de longue durée, à peine commencée ou toujours à reprendre. La politique de l'*environnement* implique les deux précédentes, en les débordant de beaucoup. Elle vise à protéger la nature des risques que l'homme lui fait encourir et, paradoxalement, à son propre détriment. Elle a pour but immédiat de restituer à celui-ci des conditions d'existence plus « naturelles ». Si elle est nécessaire, urgente, c'est que l'environnement a pu se constituer contre l'homme ; et non plus à son entier service. Il avait été oublié que le monde naturel n'est pas séparé, totalement différent, mais qu'il est pour l'homme ce qu'il en fait avec le concours de sa pensée et de ses instruments.

Première partie

LA POLICE DE L'ENVIRONNEMENT

Protection de l'environnement et ordre public.

Pour un front commun DIREN, Ministère public, OPJ et APJ *

Pierre Lascoumes

Les politiques de l'environnement tendent à constituer une nouvelle dimension de l'ordre public.

A l'heure actuelle, la mise en œuvre de cet « ordre public écologique » est éclatée en de multiples sous-ordres techniques que les acteurs gèrent selon des logiques plus pragmatiques que légales. Le développement de l'intervention des Procureurs de la République devrait faire contre-poids à l'action de police administrative : le redéploiement des services du ministère de l'Environnement pourrait être l'occasion de constituer un réseau apte à concevoir et à coordonner une politique d'environnement réellement concertée.

« Le plan national pour l'environnement » a dressé officiellement un certain nombre de constats sur les limites des activités de surveillance en ce domaine et a affirmé la nécessité d'y remédier. L'un des dix points de réformes prioritaires concerne l'élaboration « d'un droit plus cohérent et mieux respecté » ⁽¹⁾. De façon encore plus précise vis à vis des activités de police, le rapport de la commission « Ecologie et actions publiques » a fait le point sur les principales lacunes juridiques des systèmes de surveillance actuels et a proposé une série de réformes ⁽²⁾. Autant dire que la question de la « police d'environnement » est en pleine actualité, certes, mais surtout qu'il y a nécessité de sortir du rébus actuel et de remédier aux conséquences néfastes de la dispersion et du manque de cohérence générale.

Ces propositions politiques reprennent pour l'essentiel les observations faites depuis de nombreuses années par la plupart des spécialistes du domaine ⁽³⁾. Face à ces diagnostics, souvent alarmants, et pour avancer dans l'action publique, il importe de dépasser les deux leitmotivs habituels : le droit de l'environnement est souvent ineffectif (c'est-à-dire peu ou mal mis en œuvre), et inefficace (il n'atteint pas les objectifs qu'on lui a assignés) et d'aider à la clarification de problèmes. Pour dire les choses

* OPJ : Officiers de police judiciaire ; APJ : Agents de police judiciaire.

simplement, on peut avancer qu'une grande partie des difficultés observées provient de l'absence de structure de coordination dans la mise en œuvre des politiques publiques d'environnement élaborées depuis vingt ans. La réorganisation en cours des services extérieurs du ministère de l'Environnement et la compétence qu'ils ont à imposer dans les régions est l'occasion d'envisager une collaboration plus étroite entre les personnels de ce ministère et tous ceux qui ont en charge la définition et la défense de l'ordre public. L'attitude du corps préfectoral, tout comme celle des procureurs sont déterminantes et l'articulation de leurs pratiques respectives doit être analysée. Trois propositions peuvent aider à cadrer les débats sur la nécessaire implication des services de police dans les activités de protection de l'environnement. Il est, en effet, de plus en plus évident que l'organisation administrative territoriale doit prendre en compte cette nouvelle dimension de l'ordre public ; à cette fin, elle doit coordonner les activités éparpillées des services et mieux garantir le respect de la légalité :

- la protection de l'environnement est devenue une dimension à part entière de l'ordre public, comment traduire cela en actes ? ;
- la dispersion des services de police administrative et leurs orientations pragmatiques exigent une refonte du système de constatation et de poursuite des infractions : quelle place peuvent y tenir les services de police et de gendarmerie ? ;
- enfin, les règles procédurales organisant, au coup par coup, les activités de police administrative sont un véritable rébus : l'implication des Officiers de police judiciaire (OPJ), Agents de police judiciaire (APJ) en relation avec les divers agents commissionnés pour la police de l'environnement peut-elle introduire un meilleur respect du principe de légalité ?

Globalement on peut se demander si la solution aux problèmes actuels passe seulement par la création d'un nouveau corps d'agent assermenté « garder-nature », « brigades vertes » ou autres, sans mobilisation parallèle des organismes de police classique et sans implication concrète de la hiérarchie administrative ordinaire.

La prise en compte de la protection de l'environnement dans la défense de l'ordre public

Certes le ministère de l'Environnement existe aujourd'hui depuis vingt ans, mais il est resté longtemps « manchot et cul de jatte », faute de services extérieurs pour faire appliquer sur le terrain ses décisions. Ce sont les services extérieurs de toute une série d'autres ministères qui, sous l'autorité des préfets, ont en charge la mise en œuvre des politiques d'aménagement, de contrôle des nuisances industrielles, de protection de la nature et des sites, etc. La création en 1979 des DRAE ⁽⁴⁾ n'a pas changé fondamentalement les choses et le secteur de l'environnement est longtemps demeuré marginal dans les priorités de politique locale. Les

services préfectoraux n'ont jamais, à quelques rares exceptions près, considéré que ce secteur de la vie publique méritait une attention bien soutenue. Ils fonctionnent le plus souvent comme des bureaux de suivi administratif de dossiers instruits ailleurs (permis de construire, installations classées, agrément des associations etc.) doublés de bureaux des plaintes (redistribuées aux administrations concernées).

Une des particularités des politiques d'environnement est de mêler des actions spécifiques ou verticales (protection de la nature et des paysages, sites et secteurs sauvegardés, parcs etc.) avec des actions interministérielles ou transversales (eau, air, sol, risque technologique et naturel, pollution, aménagement, etc.). A l'évidence, il manque un chef d'orchestre pour assurer la coordination de cet éventail contrasté d'intervenants : « Des services émiettés, peu transparents, inégalement motivés » ⁽⁵⁾. C'est pourquoi, d'ailleurs, les associations ont pris une telle place dans le suivi des politiques d'environnement ; les plus organisées d'entre elles ont fonctionné, de fait, comme les véritables services extérieurs du ministère ⁽⁶⁾. Et elles se sont imposées au plan local comme des interlocuteurs incontournables, quitte à vouloir leur faire tenir plus de rôles qu'elles ne pouvaient réellement en assumer.

Ce contexte institutionnel, pour le moins éclaté, est en cours de reconstitution grâce à la mise en place des nouveaux Directeurs régionaux de l'environnement, DIREN, qui se substituent aux précédents DRAE (simples délégués régionaux), en se voyant doter d'une compétence élargie. Outre la logique administrative interne qui la supporte, cette réforme est aussi soutenue par les mouvements perceptibles dans divers groupes sociaux. Une synthèse récente des enquêtes d'opinion publique montre, par un récapitulatif de plus de dix ans, la croissance des préoccupations liées à la protection de l'environnement et le rang prioritaire qui leur est souvent donné, tant par rapport aux enjeux du présent qu'à ceux de l'avenir. En fait, depuis cinq ou six ans, seule la question du chômage (65 %) passe avant celle de la protection de l'environnement (57 %) dans l'ordre des priorités politiques attendues. La violence et l'insécurité (52 %), l'éducation et la formation (49 %), le racisme (37 %), les inégalités sociales (34 %) viennent après ⁽⁷⁾. Ces enquêtes montrent également que c'est à travers les atteintes directement observables au cadre de vie quotidien, donc à l'occasion des agressions subies par leur environnement de proximité, que les français se sont sensibilisés à ce problème. C'est aussi sur ce type d'enjeu qu'ils se mobilisent le plus fréquemment et concrétisent des actions revendicatives qui, pour être ponctuelles, n'en sont pas moins décisives en tant que pratiques collectives ⁽⁸⁾. La question de la dégradation de l'environnement apparaît également fortement associée aux risques en matière de santé, la première pouvant produire les seconds ⁽⁹⁾. On retrouve là une conception élargie, mais classique, de la « sécurité publique » qui prévalait au XVIII^e siècle. Pour les auteurs de l'époque, tels DELAMARE ou LA PERRIÈRE, l'activité de « police générale » englobe toutes les formes de garantie de la sécurité des conditions de vie des populations. La loi du 24 août 1790 définit ainsi

les tâches de police : « prévenir et faire cesser les accidents et fléaux ». La protection des enjeux environnementaux est inséparable de cette conception ancienne de la sécurité et de l'hygiène publiques.

La conception montante de l'ordre public incite à retrouver une perspective globale et à la mettre en œuvre dans les activités de police quotidiennes. Ce faisant, on remédierait aussi au grand problème du moment, à savoir l'éclatement de l'ordre public écologique en de multiples sous-ordres techniques que chacun gère selon des logiques plus pragmatiques que légales.

L'éclatement des systèmes actuels de surveillance

La dispersion des services de police administrative et leurs orientations pragmatiques exigent une refonte du système de constatation et de poursuite des infractions : quelle place peuvent y tenir les services de police et de gendarmerie ? Les multiples secteurs des droits de l'environnement offrent, en effet, de très nombreux exemples de dispositifs juridiques qui confient la gestion de vastes secteurs sociaux à des catégories particulières d'agents : pratiques de la pêche, de la chasse, installations classées, transport de déchets toxiques, surveillance des eaux potables, etc. A l'occasion d'une recherche sur les caractéristiques du droit pénal administratif, nous avons estimé qu'en matière de « protection de l'environnement » soixante-neuf catégories d'agents (hors OPJ et APJ) étaient habilitées à constater des infractions ⁽¹⁰⁾. L'éclatement de l'ordre pénal est, aujourd'hui, tel qu'il est possible de parler de véritables ensembles normatifs autonomes orientés vers la gestion globale d'activités sociales majeures : le marché boursier, la communication audio-visuelle, aussi bien que les risques industriels, les risques naturels, les ressources piscicoles, les ressources aquatiques ou la production énergétique nucléaire, etc. Dans chacun de ces sous-ensembles se trouvent des dispositions très hétérogènes mêlant l'énoncé de principes d'orientation, la définition d'objectifs qualitatifs, l'organisation d'instances de contrôle publiques ou semi-publiques, la distribution de pouvoirs, la détermination de modalités de règlement des conflits et de sanction. Les auteurs de droit pénal, alertés par l'importance de ce phénomène, ont d'ailleurs créé un mot pour en rendre compte : à côté du droit pénal habituel, ils désignent sous le terme de « matière pénale », l'ensemble de ces pouvoirs de sanction qui échappent aux principes et aux organisations classiques ⁽¹¹⁾.

La légitimité de ces textes de droit pénal spécial technique réside davantage dans le pragmatisme de leur finalité que dans leur inscription dans l'ensemble légal formel qui est censé présider à la cohérence de notre système juridique. Ces secteurs vivent en autarcie légale et leurs dispositifs prennent beaucoup d'indépendance vis-à-vis du droit général de référence. Cette autonomisation est particulièrement marquée pour le volet pénal de ces textes, tout d'abord par le recours à des techniques d'incrimination

spécifiques. Ce qui est en général sanctionné, ce n'est pas une atteinte directe à l'environnement, mais une non-conformité avec des procédures ou des décisions administratives : absence d'autorisation pour des installations ou des rejets, non-respect de prescription administrative, dépassement des seuils d'émission d'effluents, etc. Des particularités tout aussi significatives sont à relever en matière procédurale (condition d'habilitation des agents, transmission des procès-verbaux, dépôts de plainte, règlement administratif des litiges), mais aussi en matière de peines, sanctions restitutives (remise en état, suppression des causes du dommage), autant que sanctions répressives. Enfin, il faut relever que l'autonomie de ces ensembles normatifs se trouve renforcée par leur mode d'élaboration. Ces textes se renouvellent en circuit fermé, leurs utilisateurs étant, le plus souvent, à l'origine des modifications législatives et réglementaires. Ces législations, dites « techniques », assurent souvent, hors de tout débat public et par compromis entre autorité publique et groupes d'intérêt, l'auto-organisation de nombreuses activités sociales. Matérialité, particularisme et circularité caractérisent fortement ces sous-ensembles normatifs qui expriment bien l'éclatement contemporain de l'ordre public en sous-ordres techniques.

Quant à leurs conditions de mise en œuvre, elles sont tout à fait particulières et propres à la logique de chacune des administrations qui a en charge le secteur concerné. L'objectif dominant est la régularisation, c'est-à-dire la mise en conformité avec les règles de gestion administrative (obtenir un permis de construire ou une autorisation de rejet, se conformer aux prescriptions fixées en termes d'émission, supprimer une cause de nuisances, etc.). Le procès-verbal a, dans un tel contexte, une signification radicalement autre que dans le système « verbalisation – transmission au Parquet – décision judiciaire ». Il officialise, tout d'abord, l'échec de l'acteur administratif à obtenir un respect des textes et décisions. Ensuite, il est souvent présenté comme étant en lui-même une « sanction administrative » qui n'impose pas à sa suite une poursuite judiciaire. C'est pourquoi, les procès-verbaux peuvent en toute logique « dormir » dans les dossiers administratifs (affaire Protex) ou être suivis de classement-sans-suite. Le simple constat formel d'une situation infractionnelle suffit à constituer la sanction.

Ceci explique le faible nombre de constatation d'infractions et de poursuites. L'ensemble des contentieux relatifs aux atteintes à l'environnement ne représente pas plus de 2,2 % des condamnations inscrites au casier judiciaire (soit 9 980 délits et contraventions de 5^e classe en 1989). Dans le secteur des installations classées, 645 procès-verbaux ont été dressés en 1990 et environ 200 condamnations ont été prononcées. En matière de pollution des cours d'eau qualifiées sur la base de l'art. 232-2 du code rural (le texte le plus opérant), 761 constatations ont eu lieu en 1990, 85 ont été classées, 199 ont donné lieu à poursuite et 562 ont été réglées par voie transactionnelle.

S'il en était besoin, ces chiffres indiquent par leur modicité, l'écart considérable existant entre les infractions relevées et poursuivies et les

atteintes observées. Cet écart est à comprendre, non comme une mauvaise volonté ou comme une indifférence, mais comme le résultat d'actions de régulation administrative qui fonctionnent selon d'autres principes d'action que ceux de l'action répressive. Si la compréhension de telles logiques régulatrices est possible, le principe de légalité n'en sort pas moins fortement écorné. En effet, ce qui s'observe là, c'est l'appropriation par des acteurs administratifs de l'appréciation de l'opportunité des poursuites par le Parquet et le détournement des articles 40 et 41 du code de procédure pénale. Mais qui s'en inquiète vraiment ? Et chacun, administration technique d'un côté, système pénal de l'autre, ne trouve-t-il pas son compte dans cette division du travail répressif ? Dans quels sens ce dispositif bien en place peut-il bouger ?

Vers un contrôle de la légalité des pouvoirs d'investigation et de poursuite

Une décision récente du Conseil constitutionnel ⁽¹²⁾ est venue rappeler un certain nombre de principes de base quant au nécessaire cadrage juridique des activités de police administrative. Le Conseil avait été saisi le 13 décembre 1990 d'une contestation relative à la réglementation des télécommunications. L'article 9 de la loi modifiait l'article 40 du code des postes et télécommunications et donnait pouvoir à des fonctionnaires habilités et assermentés pour rechercher et constater par procès-verbal des infractions. Ces pouvoirs étaient particulièrement étendus, puisque ces agents pouvaient accéder à des locaux privés et procéder à la saisie de matériel. Les auteurs du pourvoi soulignaient que dans le passé le législateur a reconnu à certains fonctionnaires assermentés des pouvoirs de police spécifiques, notamment dans le domaine des transports, « mais ce pouvoir qui se justifie afin de faire face efficacement à de petites infractions qui ne méritaient pas une intervention de l'autorité judiciaire a toujours été volontairement limité » ⁽¹³⁾. La loi déferée est considérée comme donnant un véritable pouvoir de perquisition, violant les règles de protection de la propriété et de la vie privée. Quant au pouvoir de saisie, malgré l'autorisation judiciaire qui l'accompagnait, il est estimé contraire au principe de séparation des pouvoirs. Seuls, les officiers ministériels et auxiliaires de justice, peuvent, en principe, accomplir légitimement de tels actes. A l'occasion de ce cas d'espèce, ce sont effectivement des problèmes généraux qui se posent, quand on sait à quel point le droit pénal contemporain est avant tout un « droit pénal administratif », c'est-à-dire un ensemble de pouvoirs d'investigation et de sanction, exercés par des agents administratifs habilités *ad-hoc*, et dont l'objectif principal est moins d'assurer un strict respect du principe de légalité en poursuivant toutes les infractions constituées, que d'obtenir une « disciplinarisation » des administrés, c'est-à-dire leur respect des règles ordonnant telle ou telle activité sociale ⁽¹⁴⁾.

Dans le contexte décrit aux sections précédentes, la décision du Conseil constitutionnel prend une signification particulière. Elle rappelle que « le législateur doit assurer la garantie des droits et libertés de valeur constitutionnelle : qu'il lui incombe notamment de préserver l'exercice des droits de la défense, de veiller au respect dû au droit de propriété et de placer sous le contrôle de l'autorité judiciaire ⁽¹⁵⁾ toute mesure affectant la liberté individuelle ». Ces principes rappelés, le Conseil sanctionne l'article 9 de la loi en le déclarant inconstitutionnel. L'organisation d'un contrôle d'ordre administratif lui paraît manquer de garanties suffisantes en matière de respect des droits et libertés fondamentales. Dans ce sens, le Conseil relève qu'il n'est pas seulement question de « constater » des infractions mais de les « rechercher ». Ces pouvoirs ne sont assujettis d'aucune exigence procédurale autre que l'obligation faite aux officiers et agents de police judiciaire, ainsi qu'aux fonctionnaires habilités et assermentés, de transmettre dans les cinq jours les procès-verbaux qu'ils établissent au procureur de la République ; aucune information préalable de ce magistrat, ni communication d'une copie du procès-verbal à la personne concernée ne sont requises. Il n'est pas non plus fait mention d'une limitation dans le temps de l'accès aux lieux visités, etc.

Bref, au vu d'une telle grille de légalité, il est évident que la quasi-totalité du droit procédural pénal de l'environnement est à réécrire. On peut, dès lors, estimer que le renforcement des principes de légalité, à l'initiative des procureurs de la République, devrait être assuré peu à peu. Dans ce sens et mieux que les « polices spéciales », les OPI et API apparaissent comme des auxiliaires privilégiés. Le développement de leurs interventions en ce domaine où ils sont, pour le moins en retrait, devrait être fortement assuré, comme contre-poids de l'action de police administrative qui accomplit aujourd'hui l'essentiel du travail. La tentative menée dans les années 1990 et 1991 au Parquet de Pontoise témoigne des possibilités de mobilisation des forces de police sur des objectifs environnementaux et des effets certains d'une véritable politique parquettière en ce domaine. Constatant les lacunes dans le recueil d'information sur les situations infractionnelles et les accaparements du pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites par les acteurs administratifs avec la bienveillance des autorités préfectorales, le procureur et ses substituts se sont efforcés de mettre en place des actions transversales, afin qu'une véritable politique territoriale soit élaborée en concertation avec tous les acteurs locaux impliqués. Bien que limitée dans le temps, cette initiative garde une valeur expérimentale et dessine des lignes d'action possibles ⁽¹⁶⁾.

Les nouveaux DIREN en relation avec les Parquets généraux, les services de police et les préfetures disposent, en fait, de toutes les ressources juridiques et institutionnelles nécessaires pour constituer un réseau chargé, par départements et par régions, de concevoir et coordonner une politique d'environnement réellement concertée. Leur « front » détient la légitimité suffisante pour s'opposer au réseau de fait des acteurs administratifs épars (DDA, DIREN, DDE, DDASS, etc.) qui gèrent, certes au

coup par coup les situations-problèmes, mais sont toujours prêts à unir leurs forces pour préserver leur espace de liberté respectif. Il y a là un sérieux défi à relever. L'urgence même se dessine quand on voit dans de plus en plus de régions et de départements les collectivités territoriales se positionner en ordonnateur central des politiques d'environnement. Si l'Etat ne prend pas sérieusement en main cette activité de police, il y a fort à parier que ces acteurs montants (économiquement et politiquement) sauront s'en emparer. Les antécédents des polices municipales sont là pour témoigner de la réalité de cette réorientation possible. L'évaluation de la mise en place des DIREN se fera en grande partie sur leur capacité à investir leurs pouvoirs juridiques et à participer à la définition et la concrétisation d'un ordre public local de l'environnement.

Notes

- (1) *Plan national pour l'environnement*, Paris, Documentation française, 1990, pp. 148-150.
- (2) Rapport de la commission, *Ecologie et Actions publiques*, 6 juin 1990. Voir dans ce même numéro des *Cahiers*, l'article de Jean-Louis GAILLET.
- (3) Untermaier, « Le droit de l'environnement, réflexions pour un premier bilan », *Année de l'environnement*, 1990 ; M. PRIEUR, « La formation du droit de l'environnement en France », *Le droit et l'environnement*, Paris, Piren-CNRS, 1989 ; M.-J. LITTMANN, « Droit pénal de l'environnement : apparence redoutable et efficacité douteuse » et P. LASCOUMES, « La justice de l'environnement, une place à prendre et à inventer », *Justice, Les juges dans le bleu*, N° 122, 1988.
- (4) Direction régionale de l'architecture et de l'environnement, R. ROMI, *L'administration de l'environnement*, Paris, Erasme, 1990.
- (5) J.-F. LORIT, M. LE FUR, Rapport sur la modernisation de l'administration territoriale de l'environnement, ministère de l'Intérieur, 1989, p. 5.
- (6) C'est particulièrement le cas pour les grandes fédérations régionales, FRAPNA, SEPANSO, URBE, UMINATE, etc. regroupées nationalement au sein de France nature environnement. Voir l'article de R. KUCAB dans ce même numéro des *Cahiers*.
- (7) Ministère de l'Environnement - DQV, les français face à l'environnement, dix ans de sondages d'opinion, juillet 1991.
- (8) E. JOLY-SIBUET, P. LASCOUMES, *Conflits d'environnement et intérêts protégés par les associations de défense*, Paris, CNRS - SRETIE, Mai 1988.
- (9) Enquête Credoc, mars 1991, cf. note 7 p. 18.
- (10) P. LASCOUMES, C. BARBERGER, « De la sanction à l'injonction, les formes du droit pénal administratif », *Revue de sciences criminelles*, 1988, N° 1, p. 45 et s.
- (11) M. DELMAS-MARTY, « Code pénal d'hier, droit pénal d'aujourd'hui, matière pénale de demain », *Dalloz*, 1986, Chronique IV, p. 27 et s.
- (12) Décision du 27 décembre 1990, JO 29/12/90, p. 16343 s.
- (13) Saisine du 13 décembre 1990, JO 29/12/90, p. 16347.
- (14) C. BARBERGER, P. LASCOUMES, *Le temps perdu à la recherche du droit pénal : les changements en droit pénal administratif comme mode de changement du droit pénal*, 1983-1987, Paris, GAPP-CNRS, ministère de la Justice, 1991.
- (15) Conformément à l'article 66 de la Constitution.
- (16) P. LASCOUMES et al., *Pour une justice de l'environnement ? La dynamisation de la politique pénale en matière de protection de l'environnement*, Paris, ministère de la Justice, 1991.

La multiplicité des acteurs

L'organisation de la police de l'environnement

Aspects généraux institutionnels

Michel Prieur

Doyen de la Faculté de Droit et des sciences économiques de Limoges
Directeur du CRIDEAU (Centre de recherches interdisciplinaires en Droit de
l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme associé au CNRS)

*La multiplicité des structures administratives chargées
de la protection de l'environnement et l'ensemble
juridique éclaté du droit de l'environnement ne facilitent
pas la définition d'une action politique cohérente.
L'efficacité et la démocratie d'une politique devenue
« d'intérêt général » passe par une véritable codifica-
tion du droit de l'environnement.*

Plus de vingt ans après la création du ministère de l'Environnement on peut tracer, sans complaisance, un tableau général des structures et institutions chargées de l'environnement. La volonté politique exprimée par le Président POMPIDOU en 1970 et mise en œuvre par J. CHABAN-DELMAS Premier ministre en 1971 était de « créer et répandre une sorte de morale de l'environnement imposant à l'Etat, aux collectivités, aux individus, le respect de quelques règles élémentaires faute desquelles le monde deviendrait irrespirable » (Discours de POMPIDOU à Chicago le 28 février 1970). La nécessité de répondre à un nombre toujours croissant de problèmes d'environnement, souvent révélés par des catastrophes ou des crises, et l'interrelation entre tous les phénomènes pris en compte par l'écologie, rendaient très difficile le choix d'un système de police administrative adéquat. Aussi de nombreuses hésitations ont eu lieu en 1970 sur le point de savoir s'il fallait se contenter d'une administration de mission type DATAR ou s'il convenait de créer un nouveau ministère, voire un super-ministre ⁽¹⁾ encore aurait-il fallu en plus doter ce nouveau ministère d'un budget substantiel, or vingt ans après il n'atteint toujours pas 1 % du budget de l'Etat. Une administration bien adaptée à ses missions, véritablement au service de la loi et non dépendante d'une clientèle, est indispensable pour garantir l'application d'un droit qui apparaît de prime abord comme confus et éclaté. Le constat que l'on peut faire en tant qu'observateur extérieur, et sans sous-estimer les très grands progrès réalisés, est toutefois de souligner les difficultés nées d'une administration complexifiée et d'un droit non codifié.

Une administration complexifiée

La situation de l'administration de l'environnement dans l'appareil d'Etat a toujours été tributaire au plan central d'hésitations quant au statut et au rattachement du ministère de l'Environnement et au plan local du refus de créer de véritables services extérieurs propres au ministère de l'Environnement ⁽²⁾.

La formule hybride retenue en 1971 consistait à ne pas choisir entre administration de mission et administration de gestion et à confier au nouveau ministre à la fois des pouvoirs de police (installations classées, chasse, pêche, parcs, monuments et sites naturels) et des pouvoirs de coordination interministérielle. Ce sera le ministère de l'impossible ⁽³⁾. Ce ministère, qui doit s'imposer aux autres administrations et asseoir son autorité après avoir dépouillé l'industrie et l'agriculture, va être ballotté au gré des changements de gouvernements. Les Ministres ou Secrétaires d'Etat restent peu de temps et les rattachements les plus variés sont expérimentés (ministre rattaché au Premier ministre, aux affaires culturelles, à la qualité de la vie, à l'équipement ou ministre autonome). Une expérience prometteuse, mais trop rapide pour marquer les mentalités, sera la fusion de l'équipement avec l'environnement avec D'ORNANO de 1978 à 1981. A partir de 1981 le portefeuille de l'environnement sera systématiquement attribué à un ancien candidat à la Présidence de la République ayant contribué au sein de petites formations, à faire élire F. MITTERRAND (M. CRÉPEAU, H. BOUCHARDEAU, B. LALONDE). En dehors de la cohabitation, avec un ministre chargé de l'environnement délégué auprès du ministre de l'Equipeement (A. CARIGNON), aucun représentant de la formation majoritaire au sein de la majorité présidentielle n'a jamais été à la tête de l'importante administration de l'environnement. Ces aléas politiques n'ont néanmoins pas empêché une extension continue des compétences de l'administration de l'environnement (police des eaux en 1976 et 1979, risques technologiques et naturels majeurs en 1989, police des eaux des départements d'Outre-mer en 1990).

Ce ministère aurait dû exercer un pouvoir de super-ministre pour mieux s'imposer aux autres ministères. Ce pouvoir était prévu par l'art. 6 du décret du 2 février 1971 instituant une consultation obligatoire pour les lois et décrets sur l'environnement élaborés par les autres ministères, un contrôle des crédits lors de la préparation du budget et un contrôle sur l'exécution des budgets des autres ministères. Ces attributions seront vite abandonnées dans la pratique.

Un autre instrument d'influence réside dans les organes interministériels et consultatifs consistant en une multitude de conseils et commissions sur des aspects généraux et sectoriels de l'environnement. On a dénombré 72 organismes au niveau central qui sont conduits à s'occuper d'environnement. Si certains ont une activité réelle et un rôle plus ou moins actif (fonds d'intervention pour la qualité de la vie, conseil supérieur des installations classées) la plupart semblent sombrer dans le sommeil. On

doit regretter que les avatars du Haut comité de l'environnement (créé en 1970, modifié en 1975 puis à nouveau en 1982) n'aient pas permis à cette instance de jouer un véritable rôle de proposition et de critique indépendante. Il aurait peut-être suffi d'en confier la présidence à une personnalité élue par le Haut comité au lieu de s'entêter à la confier au ministre de l'Environnement. Tous ces organismes souffrent surtout de l'absence d'un secrétariat disponible (en raison du sous-encadrement du personnel du ministère de l'Environnement) et de l'inflation continue du nombre de membres qui ne peut entraîner qu'une paralysie de ce type d'organes.

Mais l'évolution la plus dangereuse pour l'avenir du ministère de l'Environnement est la multiplication excessive des Agences. La volonté d'adapter les instruments de gestion de l'environnement, soit à des espaces donnés, soit en fonction d'objectifs particuliers, a conduit à instituer des agences qui sont organisées sous forme d'établissements publics autonomes sous la tutelle du ministère de l'Environnement et qui permettent la participation des intéressés. Ce n'est d'ailleurs pas là une particularité du droit de l'environnement mais une évolution générale des structures administratives aboutissant à une multiplication probablement excessive des établissements publics ⁽⁴⁾. Ces agences peuvent être considérées comme une forme autonome de services extérieurs du ministère de l'Environnement ou comme de véritables démembrements du ministère lui-même dans un esprit de déconcentration des activités. Quand on constate que la politique de l'eau relève des Agences de bassin, la politique des déchets et de l'air de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, la politique de la chasse et de la pêche de l'Office national de la chasse et du conseil supérieur de la pêche, les études et recherches sur les risques de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, la documentation et l'information scientifique et statistique sur l'environnement de l'Institut français de l'environnement, on ne peut s'empêcher de penser qu'un jour ou l'autre le Ministre de l'Environnement se trouvera dépouillé de toutes ses attributions et n'aura plus qu'à organiser la tutelle sur des entités dispersées et autonomes qui répondent à des logiques administratives de nature très différente selon la composition de leurs organes de gestion. Certes, ces agences, par leur autonomie administrative et financière facilitent l'action sur le terrain et l'efficacité (ces multiples démembrements et cette dispersion ont fait l'objet de critiques justifiées) ⁽⁵⁾ mais elles multiplient les circuits administratifs et compliquent les relations entre ministères et services extérieurs traditionnels. La création en 1990 et 1991 de nouvelles entités autonomes (Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie, Institut national de l'environnement industriel et des risques, Institut français de l'environnement) risque de vider encore plus de sa substance le ministère de l'Environnement ⁽⁶⁾.

L'efficacité d'une politique nationale audacieuse se mesure aussi par rapport aux instruments d'exécution sur le terrain.

S'il était justifié à l'origine de surseoir à la mise en place de services

extérieurs propres au ministère de l'Environnement, la mise à disposition des services extérieurs des ministères de l'industrie et de l'agriculture n'aurait dû être considérée que comme un palliatif temporaire justifié pour des raisons budgétaires. Le seul service dépendant directement du ministère de l'Environnement n'avait, jusqu'en 1991, que des attributions de mission sans pouvoir réel de contrôle et de gestion (les délégations régionales à l'environnement de 1971 avaient été remplacées par les DRAE (délégation régionale à l'architecture et à l'environnement, en 1979). En matière de risques le ministre de l'Environnement fait appel aux services extérieurs du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Équipement, du ministère de la Recherche et du ministère de la Santé. Les attributions du ministre de l'Environnement, devenu à part entière et autonome et non plus rattaché au Premier ministre depuis le 16 mai 1991, sont éloquentes quand on voit la liste de tous les services dont il dispose... mais qui dépendent d'un autre ministre (décret n° 91 514 du 3 juin 1991 relatif aux attributions du ministre de l'Environnement). Une mise en ordre locale importante a toutefois été réalisée en ce qui concerne les relations avec les nouvelles directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) issues du décret n° 84-1193 du 28 déc. 1984. En effet, un arrêté du 17 décembre 1987 (J.O., 22 janv. 1988 et circ. du 7 nov. 1988, J.O. 11 déc.) fait le partage détaillé des missions exercées par les DDAF relevant du ministre de l'Environnement (protection des milieux naturels, protection et gestion de la faune sauvage, protection de la flore sauvage, gestion et police des eaux, gestion des milieux naturels aquatiques et mise en valeur piscicole) et les missions relevant conjointement des deux ministères (pollution d'origine agricole, protection de l'eau potable et mise en valeur et gestion des milieux naturels).

Peut-être serait-il nécessaire de revoir fondamentalement la répartition des tâches des services extérieurs. Une possibilité consisterait à créer une direction départementale de l'environnement regroupant un service anti-pollution (installations classées et autres pollutions) un service de la protection de la nature qui serait un démembrement de l'actuelle direction départementale de l'agriculture et un service des sites et des paysages. À côté, une direction de l'architecture et de l'urbanisme reprendrait certaines des fonctions de la direction de l'équipement et du service de l'architecture.

Des propositions voisines ont été formulées visant à faire élaborer un plan départemental d'action pour l'environnement sous l'autorité du préfet aidé d'un délégué départemental à l'environnement et à créer un service régional de l'eau et de l'environnement (Rapport J.-F. LORIT sur la modernisation de l'administration territoriale de l'environnement, décembre 1989). Certains préfèrent un regroupement des services au niveau régional ou interdépartemental (proposition 18 du rapport de M. BARNIER sur la politique de l'environnement, AN, n° 1227, 11 avril 1990).

Le choix du gouvernement a consisté à mettre en place en 1991 des directions régionales de l'environnement regroupant les DRAE, les ser-

vices régionaux d'aménagement des eaux, les services hydrologiques centralisateurs et les délégations de bassin ⁽⁷⁾.

Les nouvelles directions régionales de l'environnement annoncées par le Plan national pour l'environnement ⁽⁸⁾ se contentent de rassembler des outils déjà existants. On regrettera qu'elles ne soient pas compétentes pour le contrôle des installations classées. Elles ont permis d'abord de réintroduire à leur tête les grands corps de l'Etat attirés par le nouveau profil de carrière en éliminant les agents contractuels spécialisés dans l'environnement. Ce changement de personnel met une fois de plus à nu la carence française en ingénieurs et administrateurs formés aux sciences de l'environnement et au droit de l'environnement. La création d'un corps nouveau d'agents de catégorie A en environnement est une condition indispensable pour disposer d'une véritable administration de l'environnement et dissocier enfin, au plan des mentalités et des habitudes, les intérêts généraux liés à l'environnement des intérêts particuliers liés aux activités industrielles et agricoles. Les organes de contrôle doivent être complètement distincts de ceux qui ont pour mission d'inciter au développement industriel et agricole. A cet égard les pratiques administratives de tolérance et de négociation permanente des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement devraient désormais s'estomper ; c'est la tendance nouvelle annoncée par le ministre de l'Environnement lui-même. « Un service dont certains agents participent à la conception et à la mise en œuvre de certaines installations classées ne peut en aucun cas contribuer, ni par ces agents ni même par aucun autre, à l'inspection de ces installations classées » (circulaire n° 91-42 du 10 mai 1991 sur le renouveau du service public : organisation de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement. *Moniteur des Travaux publics*, 16 août 1991).

Un droit non codifié

La réputation du droit de l'environnement en tant que droit dispersé, éclaté et hétéroclite n'est plus à faire ⁽⁹⁾. Le droit de l'environnement regroupe aujourd'hui un ensemble législatif et réglementaire impressionnant : 140 lois et 817 décrets selon le rapport de M. BARNIER (Assemblée nationale, 11 avril 1990), ce qui représente 1 502 pages avec seulement des extraits de textes sous la forme du petit code Dalloz de l'environnement et 8 300 pages dans le code permanent environnement et nuisances. Encore faudrait-il ajouter les arrêtés, les circulaires, les traités internationaux, les règlements et les directives de la CEE.

Pour des raisons historiques, cette masse de textes est éclatée en plusieurs morceaux rattachés ou non à plusieurs autres législations sectorielles ou à des codes particuliers. La recherche des textes applicables à une situation donnée est un véritable travail de bénédictin, le résultat n'étant même pas assuré, compte tenu des nombreuses modifications ponctuelles. Le droit

de l'environnement est composé d'un noyau dur autour d'une série de lois sectorielles échelonnées dans le temps : monuments historiques (1913), monuments naturels et sites (1930), parcs nationaux (1960), pollution atmosphérique (1961), régime et répartition des eaux (1964), déchets (1975), installations classées pour la protection de l'environnement, protection de la nature (1976), produits chimiques (1977), publicité (1979), montagne (1985), littoral (1986), risques majeurs (1987), déchets radioactifs (1991), eau (1992). Il comprend aussi de très nombreuses dispositions déjà réparties dans certains codes, en particulier le code de l'urbanisme, le code rural et le code forestier. Le code Dalloz, compilation réalisée par le Professeur LAMARQUE fait des renvois à 18 codes avec environ 85 séries de références à un article ou à une série d'articles.

Il existe une codification partielle récente du droit de la protection de la nature dans le code rural (décrets n° 89-804 et 89-805 du 27 octobre 1989 et loi de ratification du 15 avril 1991). Il ne s'agit que d'une compilation par la voie de la codification administrative. Une telle démarche, directement contraire à l'idée d'un code général sur l'environnement, si elle permet de mettre un peu d'ordre dans un secteur, et d'aller vite, ne devrait pas se généraliser. La multiplication de codes sectoriels ne ferait qu'aggraver la situation actuelle de dispersion et de non lisibilité et obligerait à des renvois ou à des répétitions en trop grand nombre. C'est pourquoi il conviendrait d'éviter que de nouveaux secteurs de l'environnement ne fassent l'objet d'une codification « sauvage ». On annonce en effet la préparation d'un code du bruit (Réponse à une question écrite, JO, AN, 21 mars 1988, p. 1 291 et rapport préliminaire du Professeur LAMARQUE). On évoque depuis longtemps la réalisation d'un code de l'eau allant de pair avec la modernisation du droit de l'eau. Certains pensent à la création d'un chapitre environnement dans le code des communes, enfin la Commission supérieure de codification, dans son rapport 1990, annonce un projet de code du patrimoine.

Les inconvénients de ces codifications sectorielles sont évidents. On ne résout aucunement le problème de la dispersion des textes en se contentant de les regrouper par secteurs et en les isolant dans de petits codes distincts. Mais surtout on donne l'image d'un éclatement des politiques de l'environnement et de l'action du ministère de l'Environnement qui perd son rôle d'intégrateur et de créateur d'une politique globale et transversale. Le ridicule serait que chaque direction du ministère, ou pourquoi pas chaque service, réalise son propre code. Chacun peut en effet trouver une rationalité sectorielle à mettre de l'ordre dans son domaine, mais ce serait la fin d'une action politique cohérente. Imagine-t-on qu'au moment de préparer le code de l'urbanisme, on ait élaboré un code des lotissements, puis un code du permis de construire et enfin un code des documents d'urbanisme ?

On pourrait, après un choix d'ordre politique, imaginer à l'imitation de ce qui vient d'être fait dans le code rural, que tout le droit de l'environnement soit intégré en petits morceaux dans des codes existants : le bruit,

l'air, l'eau, les installations classées, les produits chimiques, dans le code de la santé publique ; le littoral : dans le code des ports maritimes ; les déchets : dans le code des communes ; les sites et monuments : dans le code de l'urbanisme ; la montagne : dans le code forestier.

Toute ambition interministérielle des politiques de l'environnement serait définitivement condamnée, ce serait la négation même de l'écologie et de l'interdépendance des divers éléments constitutifs de l'environnement.

La codification sectorielle donne l'illusion d'une meilleure lisibilité, mais en réalité elle complique considérablement l'accès au droit. Elle produit même l'effet exactement inverse à celui qui est recherché par une codification, en détruisant la cohérence de certains textes. Il suffit pour s'en convaincre de constater le charcutage de la loi du 10 juillet 1976 auquel il a été procédé pour la codification de la protection de la nature. Des articles ont été coupés en morceaux et répartis sur plusieurs articles du nouveau code sans que rien ne le justifie (art. 24, 27 ou 32) et des articles n'ont pas été codifiés parce qu'ils concernaient une matière qui dépassait la seule protection de la nature. L'exemple le plus frappant est celui de l'art. 2 de la loi du 10 juillet 1976 sur les études d'impact qui n'a pas été inséré dans le code rural, alors qu'il vise bien à la protection de la nature, mais qu'il débordait largement ce champ. Une codification globale éviterait de laisser ainsi « isolé » un article essentiel en droit de l'environnement et qui devrait figurer en bonne place des principes généraux d'un vrai code de l'environnement. On notera quelques imperfections qui condamnent tout à la fois les codifications sectorielles et les codifications simples compilations. Il est pour le moins étonnant d'insérer dans un code rural uniquement conçu comme instrument d'encadrement du productivisme agricole traditionnel, les législations modernes sur la protection de la nature ⁽¹⁰⁾. On sait les contradictions fréquentes entre certaines règles du code rural (art. L 411.28 par exemple) et le droit de la protection de la nature (art. nouveau R. 211.14). La codification n'a pas mis fin à ces contradictions ⁽¹¹⁾. D'ailleurs, cette codification de la protection de la nature dans le code rural est juridiquement contraire à la loi n° 53 185 du 12 mars 1953 prescrivant le code rural. En effet, cette loi d'habilitation n'autorise la codification administrative que pour les matières qu'elle énumère. La loi de 1953 ne visant que « l'agriculture » ne pouvait autoriser la codification de la protection de la nature dans son ensemble. N'étaient visées en effet que « la chasse et la pêche », mais en aucune manière les parcs et les réserves ou le conservatoire de l'espace littoral. Il y a donc eu violation de la loi d'habilitation par le pouvoir réglementaire.

Regrettant la codification isolée de la protection de la nature dans un code inadapté et considérant que l'intégration de la protection de la nature ne peut se faire qu'avec la promulgation d'un code de l'environnement, le Professeur DE MALAFOSSE estimait, quant à lui, que dans l'immédiat, il eut mieux valu insérer la protection de la nature dans le code forestier... ⁽¹²⁾.

Codifier la protection de la nature sans reprendre les arrêtés qui fixent la liste des espèces animales et végétales protégées ou la liste des réserves de chasse approuvées, ce n'est pas faire œuvre didactique. Les administrations et les usagers ne disposent toujours pas d'un instrument unique regroupant ces listes d'espèces protégées. Pourquoi l'art. 9 de la loi du 10 juillet 1976 déclarant que tout animal est un être sensible n'a-t-il pas été codifié ? Pourquoi l'art. L. 242.18 figure-t-il encore dans la partie législative du code, alors que l'art. 72 de la loi du 7 janvier 1983 a abrogé les zones de protection ? De plus certaines modifications de détail, mais de fond, ont été réalisées irrégulièrement. Mais le plus grave est relatif aux sanctions pénales accompagnant les divers textes codifiés dans le code rural : des prescriptions légales ont été supprimées, des sanctions délictuelles deviennent contraventionnelles du fait de l'oubli du dispositif pénal de la loi de 1979 sur la publicité, le codificateur a modifié parfois arbitrairement les cas d'aggravation et leurs sanctions, il a confondu peines et mesures complémentaires et peines accessoires, il a supprimé des garanties législatives de procédure telles que la transmission par lettre recommandée des procès-verbaux au procureur de la République.

Tout ceci démontre qu'une codification même partielle ne peut être effectuée à la légère et requiert un travail d'expertise de la part de juristes spécialistes des questions traitées et plus particulièrement de juristes de droit pénal et de droit de l'environnement.

Mais ne devrait-on pas entreprendre une vraie codification du droit de l'environnement ? ⁽¹³⁾ Cela répond à la fois à la nécessité d'exprimer une grande ambition politique et à une demande sociale de lisibilité et d'information.

La protection de l'environnement devenue sous tous ses aspects une politique « d'intérêt général », les divers instruments juridiques de sa mise en œuvre acquièrent une importance nouvelle. Il n'y a plus guère de vides juridiques dans le domaine de l'environnement et sous réserve de quelques modifications ou adaptations limitées pour assurer une plus grande cohérence entre les législations sectorielles, le droit de l'environnement est arrivé à l'âge adulte.

La codification apparaît alors comme une consécration solennelle qui sera en même temps une occasion de remise en ordre. L'idée de codification est traditionnellement liée à l'avènement d'un nouvel ordre social. Dans cet esprit, la reconnaissance constitutionnelle du droit de l'homme à l'environnement eut été bienvenue en 1989, en symbolisant le caractère novateur d'un tel droit, à l'image de nombreuses constitutions étrangères. Faute d'une telle révision constitutionnelle, la décision de codification serait un acte politique marquant, à la condition toutefois que le type de codification retenu traduise la volonté de consacrer ce « nouvel ordre » et non pas seulement un besoin administratif de « classement ».

Quant au besoin de remise en ordre qui implique, lui aussi, un travail sur le fond, l'idée n'en est pas nouvelle. En 1976 le Garde des sceaux déclarait

à la Roche-sur-Yon : « Je crois nécessaire pour faciliter l'action des praticiens de faire procéder à la rédaction d'un code de l'environnement qui permettra de regrouper les dispositions éparses et facilitera leur mise en œuvre » ⁽¹⁴⁾.

Un code de l'environnement était aussi réclamé par certains parlementaires (P. WALLON, JO débats Sénat, 18 mai 1976, p. 1068). Il était prématuré de faire un tel code en 1976.

Aujourd'hui, après la volonté politique affichée de promouvoir l'environnement au rang des priorités nationales avec le colloque « Ecologie et pouvoir » et le Plan national pour l'environnement, l'idée d'un code de l'environnement émerge peu à peu au niveau politique à travers des questions écrites d'élus depuis 1989, à travers le rapport BARNIER (3^e des 100 mesures proposées) ⁽¹⁵⁾, et à travers le Plan national pour l'environnement. Au cours du débat sur ce Plan à l'Assemblée nationale, M. Christian PIERRET a déclaré : « autre priorité qu'il nous faut engager rapidement : l'élaboration d'un code de l'environnement qui, comme le code rural ou le code civil, permette de rassembler l'ensemble des textes relatifs à cette question et l'affirmation de la police de l'environnement. Si le droit de l'environnement n'est pas respecté dans les faits, c'est d'abord parce qu'il est méconnu par les pollueurs potentiels, les usagers comme les personnels chargés de le faire appliquer. Il faut en finir avec l'émiettement de la réglementation... » ⁽¹⁶⁾. La Commission supérieure de la codification a confirmé cette annonce, puisque dans son premier rapport d'activité concernant l'année 1990 (JO, 17 novembre 1990 et MTPB, 7 décembre 1990) elle mentionne aussi parmi les projets de nouveaux codes : le code de l'environnement.

Il est certain que l'accent étant mis désormais sur l'application effective des politiques d'environnement, un déploiement de moyens nouveaux est indispensable. A côté des progrès budgétaires, la mise en chantier d'un code de l'environnement apparaît comme l'instrument juridique concret au service d'une plus grande efficacité et d'une plus grande rigueur.

La plupart des acteurs de l'environnement (associations, magistrats et professions judiciaires, entreprises, administrations elles-mêmes) se plaignent tout à la fois de l'abondance des textes, de leur complexité et de leur dispersion. En vérité, la plupart de ces textes sont indispensables pour que les comportements individuels et collectifs soient soucieux de l'environnement. De même, leur complexité n'est bien souvent que le reflet de la complexité des « biens environnement » et des équilibres à protéger. Il reste que la critique formulée traduit un malaise qui rejaille nécessairement sur la réception du droit de l'environnement par le corps social et donc sur son efficacité. En rendant le droit de l'environnement plus lisible, en donnant à ce corps de règles une cohérence visible, la codification est de nature à faire reculer cette critique. Cependant, seule une véritable codification législative et non une simple compilation des textes existants serait de nature à atteindre cet objectif.

Dès 1979, le groupe de travail créé par le ministère de l'Environnement de l'époque a mis en évidence le foisonnement, la dispersion et les doubles emplois dans le droit de l'environnement ⁽¹⁷⁾. Au niveau associatif, les états régionaux de l'environnement de 1981-82 ont mis en lumière la demande des associations en faveur d'un droit de l'environnement plus cohérent et surtout plus facilement accessible. La doctrine a toujours souligné le caractère diffus et sectoriel du droit de l'environnement ⁽¹⁸⁾.

En 1990, le rapport préliminaire sur le plan national pour l'environnement constatait : « la conservation de la nature ou des paysages et la lutte contre la pollution ont aussi donné lieu à une prolifération de dispositions juridiques ou réglementaires qui se sont superposées dans le temps pour répondre à des finalités et à des problèmes spécifiques, d'où un dispositif actuel complexe, cloisonné, difficilement identifiable, parfois contradictoire et trop souvent peu opératoire ».

Un droit n'est crédible et ne devient effectivement applicable que s'il est accessible et lisible. Aussi l'ambition d'un code doit être en priorité de satisfaire à ces deux exigences. L'accessibilité doit permettre rapidement et facilement, à partir d'un classement systématique par matière, de retrouver un texte dans une seule source documentaire. C'est l'avantage utilitaire d'un code. La lisibilité concerne le style de rédaction, la forme, les techniques de renvoi. Elle doit être le résultat d'une remise en ordre globale avec le souci de la simplification rédactionnelle. Toutefois la technicité d'un grand nombre de dispositions juridiques en matière d'environnement ne peut absolument pas être évitée, au risque de faire perdre à ce droit sa portée et son efficacité. On peut néanmoins rendre plus claires certaines normes techniques et éviter qu'elles ne soient rédigées par les seuls techniciens. Une participation systématique de juristes à la rédaction d'un code de l'environnement permettrait d'éviter l'illisibilité de certains textes rédigés par des initiés et de ce fait réservés à des initiés.

La demande sociale consiste aussi, en effet, à permettre à tous les citoyens d'accéder au droit de l'environnement pour en réclamer l'application à bon escient. L'évolution inéluctable vers la reconnaissance d'un droit de l'homme à l'environnement implique nécessairement un accès direct et facile au droit de l'environnement. La démocratie de l'environnement passe par l'élaboration d'un code accessible à tous. La généralisation du droit des citoyens à l'information en matière d'environnement (reconnue par l'art. 3.1 de la loi sur les déchets du 15 juillet 1975 modifiée le 30 décembre 1988 et l'art. 21 de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile et à la prévention des risques majeurs) renforce encore la légitimité politique et juridique d'un code de l'environnement. De plus, la directive du Conseil de la CEE du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement implique également la disponibilité pour le public d'informations écrites sur les mesures destinées à protéger l'environnement, y compris les mesures administratives. De ce fait, un code de l'environnement ne peut

que contribuer à améliorer l'information du public, ce qui aux yeux de la CEE est un facteur d'amélioration de la protection de l'environnement ; en effet la directive du 7 juin 1990 déclare : « considérant que l'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques améliorera la protection de l'environnement ».

Le ministère de l'Environnement s'est décidé en 1991 à entreprendre la grande œuvre de codification. Elle devrait accompagner le renforcement de l'administration de l'environnement pour rendre le droit de l'environnement plus efficace. La future codification doit impérativement être législative et non administrative. Il ne s'agit pas de compiler et de découper, il s'agit de réfléchir à l'ensemble du corpus juridique existant pour exprimer de façon cohérente l'ampleur effective des politiques d'environnement et leur impact sur toute la société. Il faut arriver à traduire l'esprit du traité de Maastricht qui assigne à la Communauté, dans le nouvel art. 2, l'objectif d'une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement et confirme à l'art. 130 R que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques.

Notes

(1) M. PRIEUR, « Le cadre institutionnel de la protection de l'environnement », dans *La protection de l'environnement*, Colloque Tunis 1989, Faculté des sciences juridiques Tunis II et Droit de l'environnement, Dalloz, 2^e éd. 1991, p. 151 et s.

(2) R. ROMI, dans *L'administration de l'environnement* parle de « ministère au rabais », éd. Erasme, 1990.

(3) R. POUJADE, *Le ministère de l'impossible*, Calmann-Lévy, 1971.

(4) On retrouve ce phénomène en droit public économique avec la vague des « offices » entre les deux guerres.

(5) A. RICHARD, *JO débats*, AN, 24 juin 1980, p. 2 228.

(6) Sur la réforme de 1990 voir R. ROMI, « La réforme de l'administration de l'environnement en 1990 "des grands mots aux petits remèdes" », *Revue de Droit public*, 1991-4, p. 1 089 et s. et le décret du 26 juillet 1991 relatif à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie : « Un retard injustifiable pour un texte sans surprises », *Les petites affiches*, 6 décembre 1991, p. 11.

(7) Décret n° 91 1139 du 4 novembre 1991 (*JO* 5 novembre).

(8) L. CHABASON et J. THEYS, « Le plan national pour l'environnement », *Futuribles*, mars 1991, n° 152 et F. BILLAUDOT, « Les mutations administratives de l'environnement, aspects de l'application du plan national pour l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 1991, n° 3, p. 333.

(9) M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2^e éd., 1991 et P. LASCOUMES, « Le droit de l'environnement. Environnement et gestion de la planète », *Cahiers français*, n° 250, mars-avril 1991.

(10) Sur l'incapacité du code rural actuel à intégrer les préoccupations d'environnement, voir la démonstration exhaustive de J.-P. TOMASI, *Droit rural et protection de l'environnement*, thèse droit Lyon III, 1990.

(11) DE MALAFOSSE, *Le droit à la nature*, Montchrestien, 1973, p. 201 et « La protection de la faune et de la flore et la chasse », *RFDA*, 1990, n° 6.

(12) DE MALAFOSSE, « La codification de l'impossible », *RFDA*, 1990, n° 6.

(13) Une recherche a été réalisée en 1991 sur ce thème à la demande du service de recherche du ministère de l'Environnement par la Société française pour le droit de l'environnement (rapport de synthèse par M. PRIEUR).

(14) *Revue juridique de l'environnement*, 1976, n° 3-4, p. 10.

(15) M. BARNIER, *Rapport d'information sur la politique de l'environnement*, AN, n° 1227, 11 avril 1990, p. 89.

(16) *JO débats*, Assemblée nationale, 9 octobre 1990, p. 3 499.

(17) Rapport de la commission interministérielle pour la lutte contre les infractions en matière d'environnement.

(18) Voir les ouvrages de J. LAMARQUE (1973) ; M. DESPAX (1980) et M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 1^{re} éd. 1984.

Le rôle des associations

Richard Kucab

Ministère de l'Environnement. Direction de la protection de la nature.

On observe depuis plusieurs années une forte croissance du nombre des associations de protection de l'environnement. Par leurs capacités de mobilisation, elles deviennent des partenaires obligés de l'Etat et des collectivités locales et peuvent, le cas échéant, se substituer à l'inaction des services administratifs. L'association « Truite, ombre, saumon » (TOS) sera privilégiée à titre d'exemple.

Le mouvement associatif est apparu au cours des années 1960 durant les « Trente glorieuses » avec la prise de conscience des risques de dégradation des ressources naturelles liées au développement économique. Ces associations interviennent désormais en interlocuteurs responsables dans le processus de décision et dans la mise en œuvre des politiques de l'environnement. Le fait de société que constitue le mouvement associatif ne se résume pas à son importance statistique. Il constitue plutôt le révélateur d'un mouvement idéologique plus général, qui s'est traduit, à la fois, par une volonté des citoyens de se « réapproprier » les grands mécanismes politiques et sociaux, et par une évolution des valeurs admises.

Près de 1 240 associations ont obtenu un agrément au titre de la protection de la nature et de l'amélioration du cadre de vie, dont 82 dans un cadre national, 130 dans un cadre interdépartemental et 157 dans un cadre communal ou intercommunal. (*Etat de l'environnement*, Edition 1990, ministère de l'Environnement, La Documentation française, 1991).

Une enquête sur les associations de protection de la nature menée par France-nature-environnement, fédération française de sociétés de protection de la nature pour le compte du Conseil national de la vie associative, recense neuf types d'activités principales :

- information et éducation du public ;
- formation de publics spécialisés (animateurs, administrateurs, élus) ;
- participation et concertation avec les élus et les administrateurs ;
- diffusion d'information vers les médias ;
- processus judiciaires (cas de pollution ou d'infraction à la loi sur la protection de la nature) ;
- édition d'un bulletin ou d'une revue ;

- acquisition ou gestion de milieux naturels ;
- gestion de structures (conservatoires, centres d'initiation).

Dans ce mouvement de croissance considérable de déclaration d'associations en préfectures, notamment depuis une vingtaine d'années, les associations d'environnement et de cadre de vie sont en bonne place, même si les études n'arrivent pas à tracer une frontière entre ce qui est l'environnement et ce qui ne l'est pas. En effet, on a affaire à une grande nébuleuse diversifiée et instable, car une association peut disparaître très vite, changer d'objet ou de pratiques par rapport à cet objet.

Description des associations

Elles se différencient d'abord selon leur objet : beaucoup d'associations ont un but limité (opposition à un projet, participation commune à une activité de nature), mais certaines ont des buts très larges (ensemble des conditions de vie dans la société moderne). Les thèmes varient également : pollutions et nuisances, patrimoine naturel, patrimoine architectural, logement, luttes urbaines. Il peut y avoir changement, élargissement ou restriction d'objet ou de thème dans la vie d'une association.

Un second critère de différenciation se situe sur l'axe de l'institutionnalisation. Certaines associations limitent leur action à la participation ou la sociabilité interne ; à l'opposé, d'autres sont devenues des institutions parapubliques qui gèrent des programmes importants, diffusent une information presque officielle. Entre les deux, on trouve toutes les nuances dans une relation des associations au système politico-administratif allant de la participation à la contestation radicale.

On remarquera ici que, sans doute à cause du poids du centralisme, peu d'associations se livrent à des tentatives d'expérimentations par elles-mêmes ; beaucoup plus nombreuses sont celles qui demandent une intervention de l'État, même lorsqu'elles s'opposent à lui en exigeant de sa part des formes d'interventions différentes.

Un troisième critère sépare les associations qui mettent en question le mode actuel d'habiter, souvent localement et globalement, de celles qui interviennent de façon moins territorialisée mais plus marquée par une approche scientifique. Les secondes fournissent parfois les experts dont les premières ont besoin, mais l'articulation n'est pas simple, l'intervention des « experts » pouvant en fait démobiliser la base locale.

Critères pour l'agrément comme association de protection de la nature

- l'appartenance à la liste des associations bénéficiaires des subventions accordées par le ministère de l'Environnement ;

— l'appartenance au Haut comité à l'Environnement.

Le législateur a donné en 1976 aux associations la possibilité d'ester en justice dans le domaine d'application de cette loi ainsi qu'au titre de diverses lois (par exemple, les articles L. 121.8 et L. 160.1 du code de l'urbanisme, loi relative à la pêche et à la gestion des ressources piscicoles de 1984, loi sur l'eau de 1992,...). Pour ce faire, les associations doivent établir un dossier administratif donnant lieu à un agrément national, interdépartemental, départemental, intercommunal ou communal.

L'examen tant de la procédure d'agrément que des listes d'associations agréées révèlent que :

- l'agrément n'est pas la reconnaissance d'une activité dans un domaine donné mais la possibilité réglementaire délivrée par l'autorité administrative d'intervenir au plan juridique ;
- certaines associations d'environnement n'ont pas demandé cet agrément, car elles ne souhaitent pas situer leur action dans un contexte judiciaire ;
- d'autres associations d'environnement bien qu'ayant sollicité et obtenu leur agrément n'en font pas l'usage prévu par la loi et se contentent du label ;
- de nombreuses associations ont obtenu leur agrément (l'administration a considéré qu'il n'y avait pas de raison objective de le leur refuser) mais le domaine de l'environnement ne représente qu'une faible partie de leurs activités.

On peut tenter un classement des associations qui peuvent à juste titre se revendiquer « d'environnement » :

- les associations de personnes qui « exploitent » tout ou partie de l'environnement : agriculteurs (au sens large), forestiers, chasseurs, pêcheurs ;
- les associations de personnes qui « utilisent » l'environnement à des degrés divers : sportifs de plein air (de l'alpinisme à la randonnée motorisée), les mouvements de jeunesse — chantiers, tourisme de plein air (à pied, à cheval, en bateau,...), les consommateurs (qualité des eaux, bruit,...) ;
- les associations des « défenseurs » de l'environnement à des fins propres ou générales :
 - . les associations dites d'environnement (sites et paysages, patrimoine historique, lutte contre les pollutions et nuisances, cadre de vie — comités de défense —,...) ;
 - . les associations d'initiation à l'environnement (associations de protection de la nature, mouvements de jeunesse, etc.).

Les associations de protection de la nature sont des associations de type loi 1901, où l'adhésion est volontaire et le fonctionnement démocratique (les pouvoirs publics ne siègent pas en tant que tels dans les structures de décision et n'interviennent pas dans la nomination des responsables).

Elles ont une activité spécifique :

- de sensibilisation et d'initiation ;
- d'étude et de gestion (pour le compte de l'Etat ou de collectivités locales par le biais de conventions aux formes variées) ;
- de défense, dans un but d'intérêt général, du patrimoine naturel et de la qualité de l'environnement ;
- la protection du milieu naturel est leur objectif essentiel.

Elles sont regroupées pour leur très grande majorité au sein d'une coordination nationale, France-nature-environnement qui s'est substituée à la Fédération française des sociétés de protection de la nature créée en 1968.

Un nouveau mode de régulation

Le contexte de la crise économique amoindrit les capacités d'investissement dans le domaine de l'environnement pour peu que l'on considère celles-ci comme l'une des ultimes prestations de l'Etat-providence. Mais il rend aussi les responsables politiques plus attentifs et plus rigoureux dans la gestion de leurs ressources. Grâce à leur présence dans les comités de bassin, les élus sont déjà très sensibilisés aux problèmes de la gestion et de la qualité de l'eau. La chasse à l'implantation d'entreprises nouvelles leur a montré que la qualité de l'environnement d'une région ou d'un pays constitue un argument de « vente » désormais très important. L'élu, maître du jeu, doit maintenant prouver aux électeurs qu'il est porteur d'une vision globale et rigoureuse de la gestion de leur patrimoine territorial.

De ce point de vue, l'environnement ne peut être un domaine séparé de l'action de l'Etat, car il ne s'appuie ni ne s'oppose à une force séparée de la société civile. Il doit néanmoins avoir une identité distincte et une cohérence lui permettant d'assumer sa dimension intégratrice.

L'administration tente d'instaurer de nouveaux rapports avec les acteurs locaux, interpellés comme usagers. Ces pratiques développées ces dernières années — enquêtes publiques, ouvertures aux associations, préparation des décrets d'application de la loi pêche de 1984 en liaison avec les représentants de tous ceux qui sont concernés par l'eau et les milieux aquatiques, etc. — ne modifient en rien la légitimité et l'autorité administratives. Elles accompagnent la recentralisation réglementaire sans la contredire. L'usager remplace pour ainsi dire le notable comme interlocuteur de l'administration. Ce nouvel usage de l'usager correspond au mouvement de professionnalisation des élus et/ou de notabilisation des techniciens. Sous la figure de « l'usager », la vie locale s'intègre directement au processus de la décision administrative, la démocratie locale contribuant au marketing des services publics. En matière d'environne-

ment et de lutte contre les pollutions et nuisances, on a vu les usagers — une partie d'entre eux — s'organiser en spécialistes, discutant directement sur le terrain, on peut citer le cas de l'association nationale « Truite-ombre-saumon » (TOS) qui a organisé des déplacements de magistrats, d'agents de l'administration, de gendarmes, de représentants des pêcheurs,... sur des lieux de rejets d'effluents toxiques dans des cours d'eau, des décharges, afin de sensibiliser ses interlocuteurs et de justifier les plaintes qu'elle avait déposées auprès des procureurs de la République concernés.

Dans les secteurs du cadre de vie et de l'environnement, les associations se donnent comme finalité d'agir comme des groupes de pression auprès de pouvoirs publics pour orienter leur action dans des domaines qui affectent directement la vie quotidienne du citoyen. Ainsi en matière d'environnement ou de défense du cadre de vie, la reconnaissance de l'intérêt général de cette activité a conduit, d'une part à faire participer les associations à l'administration consultative (introduction de la représentation des associations dans de nombreuses commissions administratives : commissions de bassin, agences de bassin...) et, d'autre part, à leur donner les moyens de représenter en justice par l'exercice de l'action civile les intérêts collectifs qu'elles défendent. Mais la participation des associations à des politiques sectorielles implique qu'elles se soumettent au contrôle des pouvoirs publics. Il s'agit d'un contrôle qui porte tant sur les missions qui leur sont confiées que sur l'utilisation des fonds publics qui leur sont versés.

Par le poids et l'audience qu'elles ont acquis, ces associations semblent devoir s'imposer comme des partenaires obligés de l'action de l'Etat et des collectivités locales. Mais les expériences conduites dans le sens d'une plus grande participation des citoyens aux décisions redoublent, plus qu'elles ne résolvent, le problème de la définition de l'intérêt général.

La notion d'intérêt général occupe une position centrale dans les divers modes de participation des citoyens à la vie locale ; procédures d'enquêtes publiques, consultations d'associations, référendums, etc. toutes concourent à l'élaboration de nouvelles formes de légitimité dans la décision, alternatives et/ou complémentaires à la légitimité représentative et à la légitimité administrative. Cette notion constitue la base philosophique et pratique de cette recherche d'une légitimité plus consensuelle. Toutefois :

- l'Etat — qui s'est engagé dans la voie d'une politique globale en faveur des associations — et l'élu décident toujours dans le cadre d'un processus délibératif et consultatif : élargir le nombre et la participation des partenaires dans ce processus (conseillers, associations, citoyens,...) peut aussi bien apparaître comme un bénéfice pour la qualité des décisions de l'Etat et de l'élu et donc pour leur pouvoir. Le monde associatif participe donc directement, volontairement ou non, à la vie politique nationale et locale ;
- certaines associations manifestent un pouvoir d'expertise important et donc peuvent contribuer « techniquement » à la décision politique.

Ces dernières années ont vu se développer les capacités d'expertise des associations et désormais une expérience professionnelle est souvent à l'origine d'un engagement associatif. De sorte que les animateurs associatifs connaissent une évolution en tendance parallèle à celle des élus locaux et partagent avec eux une culture commune, souvent acquise dans les services publics locaux.

Les moyens d'une action mobilisatrice

Sensibilisation générale

Les associations de protection de la nature se proposent de sensibiliser la population à la nature et à la lutte contre ses atteintes. Elles font appel, à cet effet, à des journaux sur des thèmes précis attirant leur attention sur des faits significatifs et porteurs. Elles peuvent être présentes lors de rencontres (expositions, forums,...) en présentant des panneaux d'exposition pour interpeller la population et informer le public de l'objet de l'association et des actions conduites. Elles possèdent des montages audiovisuels qu'elles peuvent présenter en réunions d'information, ou qu'elles peuvent louer aux personnes qui le désirent. Exemples de thèmes : la migration des oiseaux, le lynx, présentés par la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA), le film « Justice pour l'eau » réalisé par l'association TOS,... Cette sensibilisation correspond au côté « militant » de ces groupements avec la publication de tracts et l'organisation de réunions d'information.

Rôle incitatif

Les associations de protection de la nature comptent dans leurs rangs des membres convaincus qui sont capables de se mobiliser auprès des autres associations, des municipalités, de l'administration, mais également de l'appareil judiciaire pour faire avancer plus vite les affaires qui les concernent.

Rôle représentatif

Certaines associations participent au fonctionnement de diverses commissions (commissions des sites, commissions de bassin, commissions des carrières, conseils départementaux d'hygiène,...). Le fonctionnement de ces commissions est variable mais les associations de protection de la nature, par l'intermédiaire de leurs délégués, ont la possibilité d'être informées et de donner leur avis.

Rôle mobilisateur

Dans des affaires importantes, qu'il s'agisse de la protection d'un site mis en péril par un équipement ou d'une pollution, les associations de protection de la nature jouent un rôle important. Elles font connaître à la population, à la presse la vraie dimension du problème, donnent leur vision des faits en parallèle à celle de l'industriel pollueur, de l'Etat, de la préfecture, de la presse, des administrations.

On peut citer le rôle qu'ont joué les associations dans le projet d'aménagement de la Loire qui a entraîné le Gouvernement à revoir les constructions de barrages prévus ; l'action entreprise par l'association TOS s'opposant aux projets de barrages de Puy-Laurent et de La Borie dans le département de la Lozère a entraîné la suspension des travaux. En cas de contentieux, des associations se sont dotées d'un service juridique important. Contrairement aux associations de pêche et de pisciculture, qui acceptent facilement de transiger, la politique de la FRAPNA, en tant que partie civile, est de refuser la transaction. Ainsi par exemple, la pollution du Rhône par l'hydroquinone en 1982 n'est pas une simple affaire de réempoisonnement « le Rhône n'est pas un canal où il suffit de mettre du poisson quand il n'y en a plus. Il faut des années pour reconstituer un milieu vital. Et ce n'est pas l'argent qui peut le reconstituer. Lors d'un procès, l'argent ne nous intéresse pas, mais la défense de la nature. Par principe, nous refusons la transaction » dit un permanent. Face à une administration parfois craintive de l'opinion publique, des réactions de la presse, et souvent ignorante des dimensions économiques des affaires qu'elle traite, les associations de protection de la nature ont ainsi tendance à « s'opposer » aux administrations pour rendre visibles des situations problématiques. Leur action s'exerce parfois contre l'administration, parfois avec l'administration.

L'action contentieuse

Nous avons pu constater que l'aspect contentieux du rôle des associations de protection de la nature (cas de l'association TOS) tient une place importante dans le cadre de son action générale de protection de la nature, cela à la suite d'une évolution qui a abouti à la constitution d'un réseau juridique relativement structuré.

Deux points nous ont paru dès lors intéressants à développer :

- d'une part, la place de cette association dans le cadre du contentieux de l'environnement (comment agit-elle ? Par l'intermédiaire de qui ? A-t-elle des priorités d'actions liées aux particularismes locaux ?...) ;
- d'autre part, les relations que cette association est amenée à avoir avec les autres parties intervenant dans le cadre de ce même contentieux

(administrations spécialisées, autres associations avec notamment les fédérations et associations agréées de pêche et de pisciculture, le ministère public).

La place des associations dans le contentieux de l'environnement (cas de l'association TOS)

Si, depuis la création de l'association, l'idée d'une action en justice a toujours été présente dans l'esprit de ses membres et s'est d'ailleurs concrétisée dans les faits par une série d'interventions en justice, on doit noter que cette action a subi depuis ces dernières années une évolution importante.

Celle-ci s'insère dans le cadre d'une préoccupation toujours plus grande de protection de l'environnement en général et des milieux naturels aquatiques en particulier qui passe nécessairement, dans certains cas, par une action en justice pour être reconnue.

La première période a consisté pour l'association à joindre sa plainte à celles déjà formulées par d'autres et à se porter partie civile dans les procédures déjà engagées même par les administrations spécialisées en la matière, principalement les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et les directions départementales de l'équipement. Ce procédé semble de moins en moins suivi et s'il l'est, il représente une part infime des affaires.

La seconde période a vu, au contraire, l'association engager elle-même les actions dans des affaires où l'administration, malgré la présence de situations infractionnelles, ne bougeait pas. Ce dernier type d'affaires (cas des barrages cités plus haut en Lozère, cas de la pollution des eaux de la Dore par Roussel-Uclaf dans le Puy-de-Dôme, cas des Tanneries Marvelloises en Lozère, etc...), en importance croissante, a profondément modifié les rapports association-administration, l'action d'initiative prenant le pas sur l'action d'appui. Cette association conclut, à ce propos, à une inflation pénale et à la transformation de son rôle primitivement de loisir en un rôle actuel de gendarme.

Un réseau juridique interne

Si l'association TOS est une association de structure nationale, elle dispose de sections régionales ou par bassin.

Dans le cadre de son action générale de défense des milieux naturels aquatiques et de l'environnement, elle prend en charge les affaires de grande ampleur, qui sont parfois des enjeux sur le plan national.

Si nous avons vu que les associations telles que TOS et la FRAPNA avaient une place dans le cadre du contentieux de l'environnement, nous savons pertinemment qu'elles ne sont pas les seuls intervenants dans ce

contentieux. Il nous faut donc envisager les relations des associations avec les différents intervenants du contentieux de l'environnement.

Les relations associations-administration

Deux points sont à noter dans les rapports existant entre les associations et l'administration (il s'agit ici principalement de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), de la direction départementale de l'équipement (DDE), de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) :

- les associations ont la nette impression que les administrations se déchargent sur elles ;
- les associations considèrent qu'elles doivent aller beaucoup plus loin dans leur « rôle de gendarme » que l'administration.

Les associations, face à une situation infractionnelle non irréversible (nous entendons par là que certaines mesures peuvent être prises pour la faire cesser), sont obligées d'intervenir à différents niveaux et bien souvent à plusieurs reprises pour que l'administration se décide à prendre position par rapport à cette situation.

A ce propos, dans de nombreuses affaires, les associations doivent envoyer de nombreux courriers, d'une part, pour dénoncer le phénomène (rôle d'informateur), d'autre part pour montrer la nécessité de prendre des dispositions par rapport à celui-ci (rôle incitatif, de pression vis-à-vis de l'administration).

Si la situation paraît irréversible, les associations portent plainte en se constituant parties civiles dans le but d'engager des poursuites à l'encontre du responsable, soit en renfort des services administratifs concernés, soit – et c'est le cas le plus fréquent – à titre isolé face à « l'inaction » des dits services dans le but d'assurer pleinement la défense de l'environnement qui a été profondément atteint.

Doit-on, dans cette mesure, considérer que l'action menée par TOS (association ayant reçu agrément pour agir à l'occasion d'atteintes portées de façon directe ou indirecte à l'intérêt qu'elle défend) est la même que celle de l'administration, à savoir la défense de l'intérêt général ? Le discours actuellement tenu par une grande majorité d'auteurs vis-à-vis de ces associations agréées conclut à un transfert de la défense de l'intérêt général aux sous-administrations que deviennent alors ces associations.

On constate cependant que l'association en cause reproche ici très souvent à l'administration de trop tenir compte des autres intérêts en présence par rapport à l'intérêt que représente la protection de la nature. Or, l'intérêt général est aujourd'hui composé de multiples facettes (économique, financière, sociale,...). Dès lors, si une association telle que TOS défend effectivement l'intérêt général, elle ne le fait qu'au regard de la facette environnement et protection des milieux naturels aquatiques en particulier. Quand il s'agit de l'administration, celle-ci est bien souvent obligée de

mettre en balance les différentes facettes de celui-ci (par exemple, risque de chômage et protection des sites).

Le changement de finalité : la remise en état stricto sensu

« Les pollutions ne se résolvent pas par des chèques ». Une telle remarque résumée par un des membres d'une association de protection de la nature illustre parfaitement l'ampleur du but poursuivi par ces associations face à une situation infractionnelle, soit dans le cadre de l'action administrative pré-contentieuse, soit dans le cadre de l'action judiciaire proprement dite.

Le but principal recherché est avant tout une remise des choses en état : l'environnement a souffert d'une atteinte, il faut donc réparer celle-ci en en faisant disparaître toutes les conséquences et en remettant ainsi la situation soit dans l'état qu'elle n'aurait jamais dû quitter, soit dans l'état qu'elle aurait dû toujours avoir.

Pour les associations, ni l'administration (notamment pour les raisons de conflits d'intérêts vues plus haut) ni le judiciaire n'aboutissent à une telle prise de conscience. La transaction n'existe pratiquement jamais (ou si elle comporte effectivement des mesures de remise en état, l'administration a du mal à les faire exécuter ou à en assurer le contrôle). La même remarque vaut d'ailleurs, et de façon encore plus prononcée, dans le cadre d'un jugement pénal.

L'optique de l'administration et celle de l'association sont divergentes : si la première n'a pour objectif que la régularisation au regard des normes existant à l'instant "t", la seconde poursuit exclusivement la protection de l'environnement et donc la réparation en nature des atteintes qui lui sont portées.

Les relations associations-justice

Les associations ressentent à ce sujet une prise en considération récente de la part des Parquets des problèmes d'environnement. Elles notent toutefois un défaut de spécialisation, lourd de conséquences. Les juges ne sont pas à même d'évaluer tous les enjeux qui se jouent en droit de l'environnement : très souvent, en effet, on ne peut entrer dans un cadre d'indemnisation classique.

L'effort des pouvoirs publics pour concevoir et mener une politique globale en faveur des associations se heurte à la pratique de relations quotidiennes fondées davantage sur l'utilisation des associations comme instruments de politiques sectorielles que sur la reconnaissance des associations en tant qu'éléments à vocation propre de l'organisation sociale. Toutefois, un mouvement associatif plus dynamique et plus autonome pourra seul légitimer sa fonction de contre-pouvoir et voir clarifier les conditions de sa collaboration avec les pouvoirs publics.

Le rôle incitatif des collectivités locales : l'exemple dunkerquois

Roméo Ragazzo

Maire de Fort-Mardyck

Conseiller Communautaire délégué à l'Environnement

et à la lutte contre les pollutions à la Communauté urbaine de Dunkerque

Malgré de nouvelles attributions accordées par les lois de décentralisation, les élus locaux ont encore, en matière d'environnement, des pouvoirs limités. Face à une opinion publique fortement sensibilisée par ces problèmes, les maires se voient obligés de prendre en compte de nouvelles données au sein de leurs politiques industrielle, économique, touristique ou d'urbanisme. La région Flandre-Dunkerque, région pilote en matière d'environnement, illustre cette situation.

Le choc émotionnel provoqué par certaines catastrophes écologiques que chacun d'entre nous garde en mémoire (Seveso, Bhopal, Mexico, Tchernobyl), l'inquiétude éveillée par les atteintes continues à l'environnement dont témoignent des phénomènes commençant à affecter l'ensemble de la planète, ont contribué à une maturation de l'opinion publique qui, aujourd'hui, porte le débat sur la qualité de l'environnement à tous les niveaux d'organisation de notre société. L'actualité récente a montré, s'il en était besoin, combien la demande sociale est forte en ce domaine, en particulier dans des régions fortement industrialisées comme le Nord-Pas-de-Calais.

L'élu, porte-parole de ses administrés, se doit donc d'intégrer ces préoccupations nouvelles dans la gestion de sa commune, mais cet enjeu nouveau, auquel le public accorde au moins autant d'importance qu'à l'emploi, conduit parfois à des situations délicates.

Le maire, en effet, à qui les lois de décentralisation ont pourtant confié de nombreuses attributions, n'a que peu de pouvoirs réglementaires en matière d'environnement industriel.

Si la France s'est dotée depuis longtemps d'outils juridiques permettant d'assurer le contrôle des pollutions, nuisances et risques industriels, c'est à l'Etat que le législateur a confié cette mission et le pouvoir de décision en la matière.

La législation des installations classées pour la protection de l'environne-

ment, qui trouve son origine dans un décret impérial de 1810 et dont les textes actuels sont une loi du 19 juillet 1976 et un décret du 21 septembre 1977, est, en effet, appliquée par les Préfets qui disposent de l'appui technique des services administratifs, en particulier de la Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement.

Il n'y a pas lieu de remettre en cause ce dispositif qui a donné les preuves de son efficacité. De gros progrès ont été enregistrés : depuis quinze ans, les pollutions industrielles ont très nettement diminué et l'évolution de la réglementation va dans le sens d'une plus grande sévérité à l'égard des pollueurs et d'une plus grande volonté d'ouverture et de prise en compte des préoccupations locales. L' élu ne peut que s'en féliciter.

On peut cependant regretter que le maire ne soit pas plus impliqué, de façon formelle, dans le processus qui conduit à autoriser et à réglementer le fonctionnement d'une unité industrielle.

Le maire, en tant que tel, n'est d'ailleurs pas associé à l'instruction des dossiers ; seul le Conseil municipal est fondé à émettre un avis sur le dossier (étude d'impact, étude des dangers) que fournit l'industriel en vue d'obtenir son autorisation. L'enquête publique, en revanche, permet de recueillir l'avis de la population et d'obtenir les réponses aux questions que celle-ci est à même de se poser. Si certains mettent en cause l'utilité des enquêtes publiques, on constate encore, en ce domaine, des progrès appréciables, tant sur la neutralité du commissaire enquêteur, que sur la publicité faite pour en annoncer la tenue.

Loin d'être une simple formalité administrative, l'enquête publique constitue un outil d'information essentiel, mais l'expérience prouve qu'elle a certaines limites.

Force est de constater que nous sommes dans un système où le maire, sans avoir en main tous les éléments lui permettant d'apprécier l'impact environnemental réel d'un projet industriel, est amené, très en amont, à se prononcer sur l'opportunité de délivrer le permis de construire, ce qui, somme toute, déclenche un processus dangereux.

Des cas se sont produits où l'autorisation d'exploiter n'a pas été délivrée, alors que l'usine était construite.

L'acceptation du projet dépend, en définitive, essentiellement du dialogue technique qui s'engage, dès lors, entre la DIRE et l'industriel, des avis qui seront émis lors de l'enquête publique ou rendus par le Conseil départemental d'hygiène et, en définitive, de l'arbitrage que rendra le préfet.

Ce système implique l'instauration d'un climat de confiance entre les partenaires politiques et les institutionnels concernés et l'existence d'instances permettant d'assurer le dialogue et l'information dans la plus grande transparence possible.

L'expérience prouve qu'une politique d'environnement qui produit des résultats s'appuie sur plusieurs catégories de moyens d'action. Elle doit certes s'appuyer sur de la réglementation, mais cela ne suffit pas.

Elle s'appuie aussi sur une tâche de formation et d'information à tous les niveaux, principe même de la démocratie.

Il est temps de prendre en compte les nouveaux enjeux et les nouvelles données économiques, sociales ou techniques qui sont le fruit de l'évolution de notre société.

L'avancée technologique qui marque cette fin du XX^e siècle permet de réduire très sensiblement cette part de « fatalité » qui faisait que toute activité humaine, notamment industrielle, se soldait par des atteintes insupportables, voire irréversibles, à l'environnement. Bien plus, le respect de l'environnement participe aujourd'hui pour beaucoup à l'image de marque et à la notoriété des entreprises et des villes et fait l'objet d'un véritable « challenge » dans le monde économique. Au vu des atouts dont elle dispose et du rôle important qu'elle est appelée à jouer dans l'Europe de demain, la région Flandre-Dunkerque ne peut être absente d'un tel défi. Elle a décidé d'y participer de façon exemplaire et de tout mettre en œuvre pour devenir une région industrielle pilote en matière de qualité de l'environnement.

Le contexte socio-économique du Dunkerquois

Héritière d'une longue tradition portuaire et industrielle, la région Flandre-Dunkerque se trouve particulièrement concernée par la permanente confrontation entre la nécessité de produire et redistribuer des richesses économiques en consommant les ressources naturelles, et celle de protéger l'environnement et le cadre de vie, enfin de préserver les valeurs essentielles que sont les équilibres naturels, la qualité de l'air et de l'eau, la beauté des paysages, la santé et le bien-être des populations.

Il lui faut également faire face à une situation socio-économique difficile où les effets cumulés d'une nécessaire reconversion industrielle et du déséquilibre d'une structure démographique, marquée par quinze ans de forte immigration, aboutissent à une préoccupante aggravation du problème de l'emploi. La région doit parallèlement se préparer aux grands événements extérieurs qui vont modifier bon nombre de composantes du contexte actuel, en particulier aux impacts conjoints de l'ouverture du grand marché européen, et de la mise en service du Tunnel sous la Manche avec les infrastructures routières et ferrées (TGV) qui lui sont associées.

Essentiellement axé sur la sidérurgie et la construction navale, il y a une vingtaine d'années, le tissu industriel de ce secteur a été profondément modifié et s'est largement diversifié ; il est probable que dans un avenir proche, le paysage industriel de cette région va encore connaître de nombreuses évolutions.

Sur environ 6 000 hectares, la zone industrielle et portuaire de Dunkerque constitue une plate-forme industrielle de premier plan avec trois pôles principaux d'activités :

- l'énergie, avec la centrale nucléaire de Gravelines, qui est la plus importante d'Europe, deux raffineries de produits pétroliers auxquelles sont associés d'importants dépôts de pétrole ou d'hydrocarbures et une centrale thermique ;
- la pétrochimie avec un complexe autour duquel gravitent des activités dérivées ;
- la sidérurgie et la métallurgie, principal secteur en termes d'emplois.

Ces installations industrielles sont, de par leur importance, soumises à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement et donc contrôlées par la DRIRE. Neuf d'entre elles, qui présentent des risques importants, sont soumises à la Directive européenne du 24 juin 1982, dite directive « Seveso », qui concerne la prévention des risques d'accident majeur et nécessitent donc un suivi particulier, tant en termes de prévention, que d'organisation des secours, d'aménagement de l'espace ou d'information des populations.

Depuis peu, du fait, en particulier, de l'existence de zones d'entreprises qui donnent droit à des avantages fiscaux particuliers, des industries d'autres secteurs, tels la para-chimie ou l'agro-alimentaire, se sont implantées.

La présence de ces entreprises apporte de nombreux avantages à la collectivité, mais elle nécessite, de la part des pouvoirs publics, de faire preuve de la plus grande vigilance, pour s'assurer que ce développement ne se fasse pas au détriment de la qualité de la vie ou au détriment de la qualité de l'environnement et de la sécurité des populations. Si cette vigilance doit s'exercer à l'égard d'implantations nouvelles, où, malgré toutes les dispositions préventives prises, des dérapages, mêmes rares, peuvent se produire, elle doit aussi porter sur les activités plus anciennes, implantées à une époque où l'environnement n'était pas la préoccupation première, ce qui implique la définition de programmes de « mise à niveau » nécessitant des délais, parfois mal acceptés. Plus les réglementations deviennent sévères, plus l'héritage du passé est difficile à admettre même si d'importants progrès sont enregistrés. Le fait que près de 3 000 hectares restent disponibles sur la zone industrielle et que de nouvelles entreprises soient susceptibles de s'y installer, incite à avoir un raisonnement prospectif ; en matière d'environnement, il faut bien souvent ne pas hésiter à anticiper. C'est dans ce cadre que l'élaboration d'un Schéma de développement industriel a été décidée par les différentes institutions concernées. Les objectifs de ce schéma et les principes de son fonctionnement seront décrits plus loin.

D'ores et déjà, et depuis plusieurs années, la région Dunkerquoise dispose d'outils permettant d'assurer la surveillance de la qualité de l'environne-

ment, démarche également nécessaire pour corriger toute dérive et évaluer les progrès accomplis. Le premier d'entre eux, créé en 1976, est le réseau de surveillance de la qualité de l'air du littoral Calais-Dunkerque.

Le réseau de surveillance de la qualité de l'air du littoral (AREMADEC)

Le développement industriel du littoral et une sensibilité croissante de la population à l'égard des problèmes d'environnement et en particulier à celui de la pollution atmosphérique, ont conduit à la création, en 1976, sur le Dunkerquois, puis en 1988 sur le Calaisis, du réseau de surveillance de la pollution atmosphérique dont la gestion a été confiée à une association régie par la loi de 1901, l'AREMADEC.

L'AREMADEC regroupe l'ensemble des partenaires sociaux intéressés par les problèmes de pollution atmosphérique : collectivités locales (et en particulier la communauté urbaine de Dunkerque) et industriels du Calaisis et du Dunkerquois, Etat, associations de protection de l'environnement et scientifiques.

Les missions de ce réseau s'articulent autour de trois objectifs :

- la surveillance en continu de la qualité de l'air grâce à un ensemble de vingt-et-une stations automatiques de mesures réparties sur le littoral ; ces stations mesurent les poussières, le SO₂, les oxydes d'azote, les hydrocarbures, le fluor, l'ozone ainsi que, depuis 1991, la radio-activité atmosphérique d'origine naturelle ou artificielle. Depuis 1986, le réseau dispose également d'un laboratoire mobile doté d'analyseurs permettant la mesure d'une large gamme de polluants ;
- l'information des partenaires associés grâce à la publication régulière des données mesurées ; les données du réseau sont, par exemple disponibles sur le Minitel ;
- le suivi d'études réalisé par des scientifiques ou des médecins et portant, en particulier, sur les liens santé/pollution ;
- l'alerte en cas de pollutions anormalement élevées ; un dispositif déclenché en cas de météo défavorable permet de limiter les pointes de pollution, en demandant aux principaux industriels émetteurs de dioxyde de soufre d'utiliser des combustibles à faible teneur en soufre.

L'association est présidée par un élu, M. Albert DENVERS, député-maire de Gravelines et Président de la communauté urbaine de Dunkerque. Le secrétariat général de l'AREMADEC est assuré par la DRIRE et le poste central du réseau se trouve dans les locaux de celle-ci, à Gravelines. Le financement du budget de l'association (environ trois millions de francs par an) est multipartite.

La Charte pour la qualité de l'environnement de la région Flandre-Dunkerque

En complément de ce dispositif dont l'efficacité a été prouvée, mais qui, d'une part, ne s'intéresse qu'à la pollution atmosphérique et, d'autre part, n'a qu'un rôle de surveillance, il a été décidé de créer d'autres structures à vocation plus large. C'est ainsi qu'est née, en octobre 1989, l'idée de créer une Charte pour la qualité de l'environnement dans la région Flandre-Dunkerque, signée le 8 juin 1990, par les entreprises, la communauté urbaine et les collectivités locales.

Son objectif est double : d'abord œuvrer pour diminuer les nuisances industrielles et urbaines, mais aussi pour que le littoral dunkerquois devienne une région-pilote en matière de qualité de l'environnement. Il s'agit d'améliorer la qualité de la vie et, en même temps, de contribuer à l'amélioration de l'image et à la notoriété des entreprises et des villes.

Elle s'applique tout particulièrement dans les domaines suivants :

- la lutte contre les pollutions et les nuisances ;
- la gestion et l'élimination des déchets ;
- la prise en compte des risques technologiques ;
- la protection et la mise en valeur des milieux naturels et des paysages ;
- l'amélioration du cadre de vie industriel, urbain et rural.

Dans chacun de ces cinq domaines d'intervention, les objectifs poursuivis sont également au nombre de cinq :

- développer et améliorer les systèmes de contrôle et de mesure ;
- favoriser la formation et la recherche ;
- agir pour l'amélioration des installations et sites existants ;
- préparer et accompagner le développement à venir ;
- développer l'information et la sensibilisation.

Exemple concret :

La gestion des déchets ménagers et industriels

Pour illustrer la volonté des élus de la communauté urbaine de traiter d'une manière complète et efficace chacun des objectifs évoqués, on peut s'attarder un peu sur la gestion et l'élimination des déchets.

Dans ce domaine, une réflexion et une action d'envergure sont menées. Le tri sélectif des ordures ménagères mis en œuvre depuis 89, rencontre un réel succès. Actuellement, 120 000 habitants sur 210 000 sont concernés par cette opération qui traite 25 % des déchets des ménages, valorisés à plus de 75 %.

Cet exemple constitue un véritable enseignement pour les élus de la région dunkerquoise, mais aussi pour d'autres collectivités de France ou d'Eu-

rope qui envoient régulièrement des représentants se rendre compte des modalités de fonctionnement de l'opération TRISELEC.

Les résultats obtenus sont encourageants au niveau de la participation de la population, ainsi qu'au niveau de la qualité du tri opéré par celle-ci. La poubelle bleue mise spécialement à disposition des ménages recueille papiers, cartons, verre, métaux, plastiques. La démarche des élus ne s'arrête pas là. L'objectif consiste, à terme, à étendre cette pratique à l'ensemble des ménages dunkerquois et à valoriser 90 % des déchets.

Le tri sélectif ne constitue qu'un maillon du dispositif qui se met actuellement en place dans le Dunkerquois. En effet, les élus communautaires ont engagé une démarche tous azimuts qui vise à traiter globalement le problème des déchets, qu'ils soient ménagers ou industriels.

Avec les villes de Calais et de Boulogne, la création d'un centre moderne d'incinération, avec récupération de chaleur qui devrait éliminer les déchets ultimes impropres à la valorisation est envisagée. Par ailleurs, pour lutter contre les dépôts sauvages, des déchetteries (7 au total) seront disséminées sur l'ensemble du territoire communautaire. Antithèse de la décharge, ces nouveaux centres gardiennés seront ouverts gratuitement et en permanence, y compris les dimanches, aux habitants qui pourront venir y déposer les objets dont ils veulent se débarrasser. Ici on « range utile », par catégorie, avec le souci final de valoriser tout ce qui peut l'être. Les matières ne séjourneront dans la déchetterie que le temps nécessaire à leur acheminement vers des lieux de traitement.

Intégrés dans le tissu urbain, ces nouveaux équipements sont aménagés avec un souci particulier, laissant une grande place à la verdure et aux plantations.

Pour être complet, il convient également de citer la mise en œuvre prochaine d'un pôle industriel, le premier en Europe, centré sur les métiers de l'environnement. Il s'agit d'un complexe industriel moderne qui a pour vocation de valoriser et de conditionner les déchets qui, jusqu'ici, étaient déposés en décharge.

Le projet ne se limite pas aux déchets domestiques, y compris les objets encombrants, mais tente de résoudre le problème des déchets industriels et commerciaux. Une plate-forme de regroupement, de tri, de conditionnement, associée à un laboratoire d'analyses et à un centre d'enfouissement technique, constituent les principes essentiels de ce nouveau dispositif autour duquel vont graviter des industries de traitement des matières récupérées.

Deuxième exemple :

Mise en place d'un schéma d'aménagement industriel

Le contrat d'agglomération signé entre l'Etat et la communauté urbaine de Dunkerque prévoyait la mise en œuvre d'un schéma d'aménagement

industriel. Ce schéma en voie d'acheminement a pour objet de définir les conditions du développement industriel du littoral dunkerquois, intégrant la dimension de protection de l'environnement. Son élaboration est le fruit d'une concertation entre les collectivités locales (communauté urbaine, communes), la Chambre de commerce et d'industrie, le Port autonome, ainsi que les organisations patronales et les associations de protection de l'environnement.

Cette concertation a permis de dresser plusieurs cahiers des charges applicables aux entreprises, ainsi qu'aux maîtres d'ouvrages ou aménageurs. Ils concernent essentiellement :

- l'aménagement des sites d'activités ;
- le paysagement global du grand site dunkerquois ;
- les éléments de l'environnement (air, eau, risques...) ;
- les éléments de desserte ;
- l'information des partenaires industriels et des acteurs publics ;
- le partenariat institutionnel pour la mise en œuvre.

Sous l'impulsion des élus, le schéma industriel fixant les règles d'implantation des nouvelles activités, exprime nettement la volonté d'exemplarité et de relever le défi d'un développement économique harmonieux dans un environnement préservé, voire valorisé.

Troisième exemple :

Mise en place d'un centre de recherche sur l'environnement industriel

Comme nous pouvons le constater, la caractéristique du Dunkerquois est de lier étroitement la question du développement industriel et celle de la préservation de l'environnement.

D'un côté, l'intégration de la dimension de la protection de l'environnement s'impose avec plus de force au développement industriel. De l'autre, la protection de l'environnement sollicite d'une manière de plus en plus complexe la recherche. Ceci fonde donc la nécessité absolue de travailler ensemble, d'où la pertinence de la création d'un centre d'études commun à la Recherche et à l'Industrie.

Les entreprises pourront soumettre leurs problèmes, soit individuellement, soit par l'intermédiaire du Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles du littoral (SPPPI) créé en 1990.

Ce centre travaillera dans les domaines *de la santé*, (épidémiologie, toxicovigilance...), *des sciences humaines*, (géographie urbaine, et industrielle, aménagement du territoire, mutations technologiques), *de la chimie* (mesure des effluents gazeux, liquides et solides, génie des processus industriels), *de l'interface chimie-biologie* (interaction des effluents sur les matières organiques naturelles).

Ce centre de Dunkerque aura les spécificités suivantes :

- grâce à un effet de proximité, il pourra recueillir les demandes et attentes des entreprises en matière d'intégration de la prévention des atteintes à l'environnement dans la stratégie des entreprises ;
- il pourra devenir aussi un lieu de formation aux métiers liés à l'environnement.

Ce centre souhaité et financé par les collectivités est apparu aux élus comme un élément indispensable dans le dispositif environnemental, mis en place sur le littoral dunkerquois. Il contribuera d'une manière significative à la maîtrise des phénomènes de pollutions et de nuisances et participera à leur réduction.

Le Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles du littoral Calais-Dunkerque (SPPPI)

Né de la volonté commune des élus, des industriels, des administrations et des associations de protection de la nature, de mieux intégrer l'industrie dans son environnement, grâce à la concertation et à la transparence, le Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles du littoral Calais-Dunkerque (SPPPI) a été mis en place par le préfet de région en juillet 1990, en présence de M. DELEBARRE, ministre d'Etat, maire de Dunkerque. C'est une assemblée collégiale réunissant l'ensemble des partenaires ayant un intérêt pour les questions d'environnement industriel. Le SPPPI se compose d'un conseil d'orientation présidé par le préfet de région qui décide des actions à mener et fixe les objectifs à atteindre et de quatre commissions techniques (eau, air, déchets, risques) qui sont chargées de mettre en application les décisions du conseil d'orientation. Le Secrétariat général du SPPPI est assuré par la Direction régionale de l'Industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), chargée, notamment, du contrôle de la bonne application des décisions.

Le SPPPI a pour mission de favoriser, par la concertation et la transparence, les actions destinées à prévenir et à réduire les pollutions et les risques résultant des activités industrielles. Il oriente et lance des études, définit collégialement des objectifs et des mesures à prendre pour lutter contre les pollutions et minimiser les risques, notamment en coordonnant l'action des divers services et en assurant l'information du public, tant sur les problèmes liés à l'environnement, que sur les moyens mis en œuvre pour les résoudre. Le SPPPI disposera bientôt d'un centre d'information du public à Gravclines.

En quelque sorte, le SPPPI étend à l'ensemble du littoral nord, les principes édictés dans le cadre de la Charte pour la qualité de l'environnement, mais dans le seul domaine industriel ; une étroite collaboration

entre ces deux instances paraît en tout cas assurée et le SPPPI a, sans aucun doute, une vocation plus technique.

Les principales actions engagées par le SPPPI :

- *la Commission eau* : assurer la surveillance de la qualité du milieu, prévenir les pollutions industrielles (réduction d'ici 1995 de 50 % des rejets de pollutions organique et toxique), lutter contre les pollutions accidentelles et préserver le milieu et les ressources naturelles (lutte contre la pollution azotée, économies d'eau dans les usines) ;
- *la Commission air* : étude de l'impact des pollutions atmosphériques (étude des liens entre pollution et santé, lancement d'une campagne sur les odeurs), limiter les pollutions industrielles (réduction de 50 % des émissions de poussières d'ici 1993, réduction de 50 % des émissions de SO₂ d'ici 1995), connaître les nouveaux polluants (hydrocarbures, oxydes d'azote, fluor) ;
- *la Commission déchets* : limiter la production des déchets et favoriser le recyclage, traiter les déchets en préservant l'environnement (surveillance des décharges, mise aux normes européennes des centres d'incinération d'ordures ménagères), informer le public par des actions de sensibilisation ;
- *la Commission risques* : réduire la probabilité et les effets des accidents, améliorer l'efficacité des secours, limiter les conséquences des accidents (aménagement de l'espace autour des usines à risques) et informer le public sur les risques et la conduite à tenir en cas d'accident.

Si les réglementations française et européenne sont les bases indispensables pour faire évoluer les pratiques en matière de gestion de l'environnement, elles ne sauraient suffire à elles seules à changer les mentalités et à répondre aux enjeux auxquels sont aujourd'hui confrontés les habitants de la planète. Il apparaît nécessaire que des volontés et des initiatives amènent les différents partenaires, qu'ils soient élus, usagers, industriels, corps d'Etat, associations, à poser courageusement les problèmes et à en chercher les solutions.

Dans ce type de démarche, l'élu a un rôle essentiel à assumer. Il doit, à la fois, avoir le souci de répondre aux exigences de demain et contribuer à trouver les moyens nécessaires à la mise en œuvre de projets innovants.

En matière d'environnement, comme dans beaucoup de domaines, l'élu doit être à la pointe de la réflexion et de l'action.

Industries et police de l'environnement : des relations ambiguës

Un entretien avec Gérard Bertolini *

Beaucoup d'entreprises françaises considèrent encore l'environnement comme une source de contentieux. Il n'est pas sûr pourtant que cette attitude défensive soit profitable du strict point de vue de la compétitivité économique. Si certaines entreprises l'ont compris et peuvent se montrer plus offensives, c'est aussi parce qu'elles ont les moyens de peser sur l'élaboration d'une réglementation acceptable.

IHESI

Comment les entreprises entrent-elles en rapport avec « la police de l'environnement » ? Leur situation semble ambivalente : à la fois sujettes aux normes et, pour cette raison même, acteurs cherchant à peser sur ces normes.

G. BERTOLINI

Les voies d'action utilisées en matière de police de l'environnement sont de trois ordres : l'approche réglementaire, l'utilisation d'instruments économiques, et une dernière voie qui serait celle de la persuasion ou de la concertation, à travers les politiques contractuelles ou conventionnelles. L'approche contractuelle ou conventionnelle a été, dans une certaine mesure, privilégiée au début des années 1970, en France. Les professions et les ministères concernés ont signé des conventions, défini des objectifs et les industriels se sont engagés à les atteindre avant l'échéance fixée. Ainsi, le contrat emballage de 1979 est né d'une politique contractuelle non assortie d'aides financières. Etant un spécialiste du problème des déchets, j'illustrerai souvent mon propos par des exemples dans ce domaine.

* Directeur de recherche au CNRS (Méthodes d'analyse des systèmes et des structures - Section économie de l'environnement). Cet entretien a été conduit par G. DRVIN et F. DULAC, à l'IHESI, le 6 mars 1992.

IHESI

Quelle est la teneur de cette convention ? Est-elle contraignante pour les entreprises ?

G. BERTOLINI

La convention évoquée a fixé des normes telles que le retour à la consigne pour une fraction des emballages commercialisés et un certain nombre d'obligations quant aux consommations d'énergie. Par rapport au volet police, c'est un contrat d'ordre moral ; si l'entreprise n'atteint pas les objectifs fixés, il n'y a pas de sanctions. La seule sanction qui puisse intervenir est celle de l'image d'une profession, à travers l'opinion publique, relayée par les médias. La politique contractuelle assortie d'un certain nombre d'aides financières a donné de bons résultats ; en revanche la politique contractuelle sans aucune aide motivante, tel le contrat emballage, s'est traduite par des résultats mitigés et très variables selon les secteurs. Concrètement, lorsque l'objectif fixé par la convention rencontre assez directement l'intérêt des industriels, celle-ci a des chances d'être appliquée ; dans le cas contraire, elle a toutes les chances de rester lettre morte.

Ce fut par exemple le cas avec les verriers : la partie de la convention qui stipulait le retour à la consigne n'a jamais été mise en œuvre ; la régression, déjà amorcée, de la consigne s'est poursuivie. Réutiliser une bouteille, dix ou vingt fois, ne rencontre pas du tout l'intérêt des verriers, puisque leur production se trouve divisée par dix ou vingt. En revanche, tout ce qui concourt au recyclage du verre sous forme de calcin, c'est-à-dire de verre cassé réenfourné dans les verreries, sous réserve de conditions économiques à définir au niveau des collectes, peut les intéresser. Il est nécessaire, pour obtenir des résultats concrets, qu'une synergie existe entre les objectifs environnementaux et les objectifs industriels.

Ces instruments de persuasion, que les anglais appellent *suasive instruments*, prennent une importance croissante, le droit étant lui-même assez largement négocié.

Pourtant, beaucoup de pays semblent, d'une manière plus générale, privilégier l'approche réglementaire. C'est le cas de la France, de l'Allemagne ou des Etats-Unis. Le contexte culturel du pays a sur ce choix un rôle important. Ainsi, aux Etats-Unis, la culture « controversiale » est très développée ; très vite, les choses prennent le tour d'un *challenge*, d'un match arbitré par l'autorité réglementaire. Les Etats-Unis, malgré un certain libéralisme, jouent relativement peu des instruments économiques, ils privilégient la voie réglementaire.

C'est également le cas de la France, par exemple de la loi du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et la loi du 10 juillet 1976 sur les installations classées. La loi de 1975 s'est inscrite dans un contexte particulier : celui de la guerre de Kippour

en 1973 et de la flambée des cours du pétrole et des matières premières. La politique, et plus précisément la politique des déchets, s'est transformée ou « sublimée » en une politique des matières premières secondaires, alors qu'aujourd'hui l'accent est surtout porté sur les impacts environnementaux. A l'époque, gérer les déchets en les considérant comme des matières premières rejoignait les objectifs économiques. En 1975, la législation française en matière de déchets était assez en avance, parmi les législations des pays industrialisés ; mais l'objectif principal n'était pas d'ordre environnemental. Le rapport GRUSON intitulé : « Lutte contre le gaspillage : une nouvelle politique économique, une nouvelle politique de l'environnement » avait eu un certain retentissement. La synergie entre politique de l'environnement, politique industrielle et politique économique était possible, le pétrole s'étant mis à peser très lourd dans la balance du commerce extérieur et menaçant les grands équilibres économiques.

Par la suite, les aspects environnementaux prendront le pas, même si les objectifs économiques n'étaient pas pour autant absents. Ainsi, sous le ministère d'Huguette BOUCHARDEAU, un programme emploi-environnement a été lancé. C'était un programme expérimental, qualitativement intéressant, mais quantitativement limité quant à son envergure et à ses résultats... A travers la politique de l'environnement, on a ainsi recherché, dans divers cas, des réponses aux problèmes économiques, dont celui de l'emploi.

IHESI

Cette phase réglementaire vous semble-t-elle un peu dépassée aujourd'hui par une phase plus contractuelle ?

G. BERTOLINI

Oui et non. La loi de 1975 est une loi potentiellement dirigiste, voire colbertiste en ce qui concerne certains de ses articles. C'est une loi-cadre qui nécessitait des décrets d'application ; or, les décrets qui devaient préciser les conditions de mise en œuvre des articles les plus ambitieux n'ont pas été pris. La loi de 1975, par certains côtés, se trouve aujourd'hui dépassée. De par l'architecture d'une telle loi, la France était, à une certaine époque, en avance, mais au niveau de son application (*implementation*), elle a ensuite pris du retard, parce que de nombreuses réticences se sont manifestées. Dès lors, les mesures réglementaires ont surtout été dictées par l'urgence, liées à divers événements comme l'affaire des fûts de dioxine de Seveso.

IHESI

Ces réticences semblent moins présentes en Allemagne où le souci de l'environnement prend une place beaucoup plus importante. Comment expliquez-vous cela ? La législation française est-elle en retard ou offre-t-elle une plus grande bienveillance à l'égard des industriels ?

G. BERTOLINI

Les Allemands ont eu une attitude différente de la nôtre. Assez tôt, ils ont considéré l'environnement comme une « force industrialisante », la protection de l'environnement comme un facteur de compétitivité sur les marchés internationaux. Il semblerait que cette option porte des fruits intéressants, notamment à l'exportation ; les « pays leaders » imposent leurs technologies, y compris en matière de protection de l'environnement. Cependant, bien que l'on érige souvent l'Allemagne en modèle, ce pays exporte une part notable de ses déchets vers d'autres pays, et il ne faut pas déprécier le travail mené par les groupes puissants français que sont la Compagnie générale des eaux, la Lyonnaise des Eaux et la Saur, du groupe Bouygues, très présents sur les marchés européens, et au delà.

La France reste bien placée, même si, au plan intérieur, nous accusons certains retards sur d'autres pays, comme le Danemark. Il est, de toute façon, très difficile de comparer les pays entre eux. Ainsi, en matière d'emballages, on ne peut guère comparer le Danemark, pays fortement importateur, et la France, grand pays producteur et exportateur. Il est plus facile de prendre des mesures en faveur de la consigne au Danemark ; on conjugue ainsi des objectifs de politique économique, notamment de réduction des importations, et des objectifs environnementaux.

De la même façon, si la Suisse a récemment interdit la commercialisation d'emballages en polychlorure de vinyle (PVC), c'est, pour partie, parce que la production de PVC ne représente pas une « spécialité » de ce pays. Pour la France ou la Belgique qui sont des leaders en ce domaine, le problème se pose en d'autres termes.

IHESI

Peut-on dire qu'il existe un profil-type de la firme performante en matière de protection de l'environnement ?

G. BERTOLINI

Il est difficile de répondre à cette question. Généralement, l'accent est mis sur des entreprises qui ont une activité de dépollution. Aux Etats-Unis, par exemple, les leaders de la dépollution travaillent souvent dans des secteurs très spécialisés, sur certains segments de marchés. Ainsi, le n° 1 mondial, « Waste Management Inc » et le n° 2 « Browning Ferris », s'occupent presque exclusivement de déchets, qu'ils soient ménagers ou industriels. Les profils français, que j'évoquais précédemment, sont beaucoup plus diversifiés, les déchets n'étant pas leur activité principale. Les entreprises ont des profils d'ensembliers ; elles offrent, notamment aux collectivités locales, une gamme très étendue de services (y compris les services funéraires, le « câble », etc). Si vous prenez, d'autre part, l'exemple des firmes allemandes, elles se sont spécialisées dans certains types de technologies, telles que l'incinération. Par ailleurs, aux Etats-Unis, la mise en place du « superfund », pour le nettoyage de sites

contaminés, a ouvert un marché important à des firmes spécialisées ou en quête de diversification et s'est accompagnée de la mise au point de technologies innovantes (par exemple à travers le programme SITE).

IHESI

Les industries dont vous parlez ont une activité de dépollution. Mais qu'en est-il des industriels qui polluent ? D'après vos propos, il semblerait que les entreprises allemandes aient accordé une attention particulière aux problèmes d'environnement considérés, non plus comme une simple contrainte, mais comme un argument économique susceptible d'accroître la compétitivité sur les marchés. Quelle est l'attitude française en ce domaine ?

G. BERTOINI

Certes, les grands groupes de la chimie ont réalisé des progrès notables en matière de dépollution de l'eau, de l'air ou du traitement des déchets, mais je crois qu'il y a d'importantes disparités, y compris à l'intérieur de ces grands groupes : vous avez des usines modernes et propres et d'autres usines peu reluisantes. Au plan interne, le dialogue entre les responsables d'établissements et la direction environnement de l'entreprise concernée n'est pas toujours facile. Pour comprendre la place de l'environnement dans l'entreprise, il faut examiner quels sont les liens entre les différents secteurs de l'entreprise, notamment la place du marketing, et quelles sont les possibilités, pour la direction générale, d'infléchir les pratiques du chef d'établissement. Il n'est évidemment pas indifférent que les questions d'environnement soient rattachées au service du contentieux ou à la division ou direction du marketing.

Au sein d'un même groupe, il existe tout un volet négocié où les rapports de force et de pouvoir s'expriment.

Par ailleurs, l'application de la réglementation en matière de police de l'environnement rencontre en France un premier obstacle : la faiblesse numérique de ses agents. Dans certains Länder allemands, les services sont beaucoup plus étoffés ; on peut dénombrer plus de 100 personnes chargées de la définition et de l'application des normes antipollution. En France, même au niveau central, le service des déchets et des technologies propres du ministère de l'Environnement, tenu de préparer les lois, de suivre les contrats et d'animer une politique des technologies propres ne compte que 15 personnes, secrétaires incluses. C'est un chiffre extrêmement faible. Certes, l'effort ne s'arrête pas à ces 15 personnes ; sur la question des déchets, son « bras séculier » est l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED), avec 100 personnes, réparties entre le siège à Angers et les délégations régionales et interrégionales. Mais là encore, cela ne fait pas beaucoup de monde, et la fusion de l'ANRED au sein de la maîtrise de l'Energie (ADEME) est opérée – pour l'instant – à moyens constants. Le ministère de l'Environnement n'a pas de services extérieurs, sinon à travers les Délégations régionales à

l'architecture et à l'environnement, devenues les DIREN, qui ne s'occupent que très partiellement des problèmes de déchets ou de pollution de l'eau, cette dernière étant du ressort des agences de bassin.

Face à la persistance de situations non satisfaisantes, voire franchement illégales (par exemple, les décharges brutes qui perdurent), on impute souvent la responsabilité au faible nombre des inspecteurs d'installations classées, soit environ 1 000 à 1 500. Si le personnel est effectivement restreint, cela n'explique pourtant pas totalement la faiblesse du nombre de procès-verbaux dressés, de contraventions, de délits dénoncés ou d'amendes. Par exemple, pour la région Rhône-Alpes, en 1990, en application de la loi 1975 ou de la loi de 1976, pour les installations classées, il n'a été dressé qu'une soixantaine de procès-verbaux. Rapportée à 100 à 150 inspecteurs, cette soixantaine de procès-verbaux ne témoigne pas d'une « productivité » par agent élevée, alors que le comportement des industriels et des collectivités locales en matière d'environnement n'est pas toujours exemplaire. En fait, on s'aperçoit, en discutant avec les responsables des DRIRE, que le procès-verbal est perçu par leurs agents comme un constat d'échec vis-à-vis d'actions de persuasion ou de menaces réitérées qui ne sont pas suivies d'exécution, et il n'intervient souvent qu'après qu'un accident se soit produit. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les cadres de l'industrie d'une part, et les agents des DRIRE d'autre part, sont généralement issus des mêmes corps, se connaissent ou, du moins, ont une forte identité de vues, une culture commune.

Il faut reconnaître que la loi est rarement applicable telle quelle ; des précisions et des ajustements sont nécessaires. Au plan local, on peut observer des ententes entre les parties concernées qui négligent parfois le strict respect de la réglementation. D'une façon plus générale et plus fondamentale, il existe des formes de dépendance mutuelle entre l'autorité qui régule et ceux qu'elle régule. Parmi les effets pervers, cela peut conduire, dans le temps, à couvrir et à pérenniser des situations qui ne sont pas satisfaisantes ; pour l'autorité de police, remettre en cause ces situations équivaldrait à « se déjuger ». Si l'on prend le problème des déchets, on observe une situation assez paradoxale : il existe un besoin évident, reconnu par tous, de créer des décharges collectives de classe 1 pour les déchets toxiques ou dangereux, mais il n'y a pas de demande explicite émanant des industriels, sinon par le canal d'instances collectives. Ils ne veulent pas se présenter individuellement comme demandeurs, révélant ainsi une situation insatisfaisante. On aboutit par conséquent à un paradoxe : les demandeurs principaux sont des représentants d'administrations (dont ceux de l'Agence des déchets), les régions, ainsi qu'un certain nombre de scientifiques, dont je suis, mais les industriels évitent de se déclarer ouvertement comme demandeurs. Lorsqu'ils interviennent, ils le font à travers des instances représentatives, qui sont pour partie des « institutions-écrans », telles que les Chambres régionales de commerce et d'industrie et des associations patronales anti-pollution. Diverses catégo-

ries d'acteurs ne souhaitent pas mettre le problème sur la place publique pour des raisons aisément discernables. Cela ne facilite évidemment pas la résolution des problèmes. De plus, la transparence se retourne parfois contre ceux qui cherchent à la pratiquer.

IHESI

Visiblement, il s'instaure entre les différents négociateurs une sorte de connivence due à une formation commune, à une solidarité de corps et parfois à l'occupation des mêmes postes de responsabilités. Cette situation n'est-elle pas un handicap pour la détermination de normes plus contraignantes, de contrôles plus rigoureux ?

G. BERTOLINI

Plutôt que de « connivence » (péjorative), je parlerai d'une forme de « symbiose ».

Cette situation, qui n'est pas propre à la France, n'a rien de machiavélique. On observe ce même phénomène au Royaume-Uni et peut-être de façon encore plus prononcée. Certains effets sont bien évidemment négatifs, mais d'autres sont positifs, voire nécessaires. Comment voulez-vous par exemple définir des nouvelles normes (réalistes) de mise en décharge si vous ne connaissez pas exactement ce que sont les contraintes d'exploitation d'un site. Les textes s'affinent au fur et à mesure des navettes qui se mettent en place avec la profession concernée ou avec les leaders de cette profession. D'une façon plus générale, il faut aménager des interfaces entre l'administration et l'industrie.

IHESI

Vous avez laissé entendre que les industriels, notamment français, étaient relativement prudents lorsqu'il s'agissait de devancer les atteintes à l'environnement ou de les prévenir. Comment expliquez-vous ce manque d'anticipation ?

G. BERTOLINI

Il est possible d'établir une typologie concernant l'attitude des industriels en matière d'environnement. Il y a, en premier lieu, les entreprises qui considèrent l'environnement comme une source de contentieux ; le problème est ainsi appréhendé de façon défensive. A l'inverse, il y a celles qui optent pour une attitude offensive, en rattachant ces problèmes d'environnement à une direction marketing et communication. Il faut bien reconnaître qu'en France, actuellement, les industries qui entrent positivement dans le jeu sont encore trop peu nombreuses. On assiste à une défense pied à pied d'un certain nombre de situations ou d'avantages acquis, en refusant ou en retardant le changement. Prenons l'exemple des tarifs de mise en décharge : en Allemagne, les tarifs sont au moins trois fois supérieurs aux tarifs français. L'argument utilisé en France pour maintenir des prix bas est que l'on va nuire à la compétitivité de l'industrie française.

D'une part, j'ai réalisé pour l'Agence des déchets une étude qui montre que, dans la plupart des cas, l'incidence sur les prix de revient industriels d'un quadruplement des tarifs de mise en décharge serait extrêmement limitée. D'autre part, cela sous-entend que la compétitivité française actuelle, vis-à-vis de l'Allemagne, est assise sur un environnement bradé. L'autre discours, trouvant un écho auprès des DRIRE, consiste à dire que des tarifs élevés vont accroître les rejets directs de déchets dans le milieu naturel, les tarifs étant alors dissuasifs, notamment pour ceux qui ne sont pas encore engagés dans la dépollution. Cependant, faut-il rechercher un ajustement vers le haut (à un niveau élevé de protection de l'environnement) — ce qui suppose un minimum de capacité d'application de la réglementation — et s'efforcer de rejoindre rapidement les plus avancés, ou bien attendre les moins avancés et « régler le pas » sur celui de ces derniers ?

IHESI

S'agissant des négociations au cours desquelles s'établissent les normes, peut-on parler de lobbying de la part des entreprises ? Comment s'exerce-t-il ?

G. BERTOLINI

De plus en plus, le lobbying s'exerce dans un cadre européen ou international, et notamment à Bruxelles. D'une façon plus large, je crois que le concept de décision a évolué. La décision apparaît de moins en moins comme un acte discrétionnaire et davantage comme le résultat ou « le moment fort » d'un processus qui s'accompagne d'un ensemble de concertations. Comprendre une prise de décision consiste à saisir les logiques d'acteurs et leurs ajustements réciproques et successifs, donc comment se forme un certain type de consensus entre ces mêmes acteurs ou comment se justifie un arbitrage. L'administration elle-même doit, de plus en plus, se justifier. La légitimité des décisions qu'elle prend ne va pas de soi. De plus, les normes ne sont pas « parachutées » par une administration ; elles sont établies de façon concertée. Elles peuvent bien sûr avoir un effet discriminant, y compris à travers une surenchère qualité. Ainsi, par exemple, la mention « laine vierge » n'est-elle pas discriminante vis-à-vis des textiles cardés produits par effilochage à partir de laines de récupération dites « laines renaissance » ? La normalisation n'est pas neutre, vis-à-vis des intérêts industriels, et beaucoup de choses se décident dans le cadre de clubs d'industriels. S'agissant de la récupération et du recyclage des matières plastiques, des obstacles résultent de la volonté des producteurs de résines vierges de faire barrage au développement de l'industrie de la régénération. Aujourd'hui, les choses commencent un peu à évoluer. Suite au Rapport RIBOUD sur les emballages, à la demande du ministre de l'Environnement, de nouveaux circuits de récupération vont se mettre en place, mais pour certains matériaux, comme les plastiques, les débouchés ne sont pas assurés. Sur un autre plan, au niveau mondial, la distinction pays riches/pays pauvres risque de rejoindre une distinction

propres/sales, y compris en raison d'une délocalisation d'activités polluantes. Qui, à ce niveau, est capable d'assurer une police des pratiques ? Un rôle important sera sans doute joué par des organisations non gouvernementales, des groupes écologistes et humanitaires, relayés par des « entreprises citoyennes ». C'est une question d'éthique, mais également de développement durable, y compris pour des grands groupes industriels.

IHESI

Quelles sont les entreprises qui prennent part aux négociations, à différents niveaux ?

G. BERTOLINI

Ce sont généralement les leaders, et surtout de grands groupes, ne serait-ce qu'en raison du prix du « ticket d'entrée » pour participer activement aux négociations. Ainsi, lorsque de nouvelles normes sont envisagées, dans le secteur du bâtiment, du génie civil ou en technique routière, une étape essentielle consiste à réaliser des chantiers expérimentaux, aux frais de l'industrie concernée. Le coût financier étant très lourd, les petites industries se trouvent de fait exclues. De plus, ces grandes entreprises étant souvent des multinationales, les « percées » qu'elles réalisent dans un pays leur permettent ensuite de peser sur l'adoption de nouvelles règles, dans d'autres pays et au plan international.

Il est, par ailleurs, très inconfortable pour un grand groupe d'être dépendant des autres et de subir l'évolution. Un grand groupe a besoin d'une planification à long terme, et le meilleur moyen consiste à anticiper le changement, pour l'imposer aux autres. La montée des préoccupations environnementales risque ainsi de se traduire par un renforcement de la concentration d'entreprises.

IHESI

Vous reprenez souvent l'exemple des déchets, est-ce le problème le plus important actuellement ?

G. BERTOLINI

Outre l'effet de mode, le problème des déchets est omniprésent, dès lors qu'il s'agit de dépolluer. Qu'il s'agisse de la dépollution de l'eau ou de la dépollution de l'air, le traitement des déchets solides constitue un bout de chaîne obligé. Si vous dépolluez l'eau, vous produisez des boues qu'il faudra bien traiter, d'une façon ou d'une autre ; il en va de même pour la dépollution de l'air, qui nécessite d'envisager le devenir des sous-produits du traitement des fumées.

Ce problème est également lié au fait que l'on n'arrive pas à créer de nouvelles décharges de classe 1, pour les déchets dangereux, et même de décharges pour les ordures ménagères. En fait, où vont ces produits ?

Quelles atteintes provoquent-ils à l'environnement ? Jusqu'à une période très récente, on estimait (sur la base d'inventaires datant en réalité d'une quinzaine d'années) à 2 millions de tonnes la quantité des déchets dangereux produits annuellement. Aujourd'hui, les chiffres de 5 ou 6 millions de tonnes sont avancés. Cela signifie, en fait, que la majeure partie des déchets dangereux empruntent encore des circuits d'élimination non contrôlés.

IHESI

Dans le cadre de ces négociations, formelles ou informelles, où se rencontrent essentiellement des représentants d'administrations et des industriels pour définir un certain nombre de normes, la partie n'est-elle pas inégale ? Outre, parfois, un manque de connaissances de la part des administrations, les industriels n'ont-ils pas l'arme décisive que constituent le chantage à l'emploi et le chantage à la délocalisation des investissements ? Devant ces arguments lourds, particulièrement en période de difficultés économiques, les industriels n'ont-ils pas davantage de cartes maîtresses en main pour négocier ?

G. BERTOLINI

En effet, la négociation cède parfois le pas au chantage. De plus, les industriels savent jouer des rivalités entre ministères et trouver des appuis. Si une industrie s'avère mécontente des propositions faites par le ministère de l'Environnement, qui a un poids somme toute relatif, il fait pression sur le ministère de l'Industrie pour que la mesure ne soit pas prise. Ainsi, il y a quelques temps déjà que Brice LALONDE demandait la mise en place d'une taxe sur la mise en décharge. Cette mesure, envisagée depuis deux ans, n'a trouvé de solution que récemment, au taux (faible) de vingt francs par tonne ; en outre, la taxe n'est pas appliquée aux déchets industriels. Or, comme je vous le disais tout à l'heure, même si on multipliait par quatre le tarif de mise en décharge, les incidences pour les industriels resteraient limitées. Vis-à-vis du projet de taxe, un refus a d'abord émané de Monsieur CHARASSE, partant du principe qu'il faut limiter les prélèvements obligatoires. Cependant, des prélèvements occultes, au détriment de l'environnement, sont-ils préférables à des prélèvements obligatoires, en application du principe pollueur-payeur ? Le ministère de l'Industrie, pour les déchets industriels notamment, estime quant à lui que les écobilans constitueront un outil suffisant de régulation. Est-ce bien réaliste ? Les rivalités entre ministères ne permettent pas souvent à l'environnement de sortir gagnant. Ainsi, le développement de l'Agence des déchets s'est trouvé entravé par la triple tutelle : ministère de l'Environnement, ministère de l'Industrie, ministère de l'Economie et des Finances. Au début, le ministère de l'Industrie a voulu être très présent dans cette agence, y compris à travers des contributions financières. Peu à peu, l'agence est revenue aux seules mains du ministère de l'Environnement. Cette décision condamnait l'ANRED à « vivoter », de par les moyens dont elle pouvait

désormais disposer. Hormis des dotations émanant de ministères (fonds budgétaires dérivés), il était prévu que l'Agence bénéficie (au moins quant à sa gestion) du produit de taxes parafiscales, en application de la loi de juillet 1975. Or, une seule taxe parafiscale a vu le jour, celle sur les huiles-moteur ; les projets de taxes sur d'autres produits, comme les pneumatiques, n'ont pas abouti. En outre, on peut noter à ce sujet que le principal rechapteur en France est une filiale de Michelin. Le groupe défend ses intérêts industriels, notamment en contrôlant l'industrie du rechapage, ce qui explique peut-être, au moins pour partie, le faible taux de rechapage en France des pneus-tourisme. De même que, par le passé, à travers l'ANRED se manifestaient des enjeux de pouvoir, de tels enjeux s'expriment à nouveau à travers l'ADEME.

IHESI

Pouvez-vous fournir quelques éléments d'application sur les éco-taxes et les éco-bilans ?

G. BERTOLINI

En ce qui concerne les éco-taxes, en particulier dans le domaine des déchets, et en laissant de côté la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe parafiscale sur les huiles alimente un Fonds, et les professionnels concernés participent à sa gestion. Les objectifs en sont définis de façon assez précise. Les sommes prélevées sur les huiles commercialisées sont « réinjectées » pour répondre à ces objectifs de collecte aussi exhaustive que possible des huiles usées, ainsi que de régénération ou autres formes de valorisation.

Le cas de la taxe sur la mise en décharge est plus ambigu : les objectifs en sont plus larges et plus flous quant aux actions que le produit de la taxe devrait permettre de financer. Dès lors, ne serait-il pas préférable de financer ces actions par le budget général de l'Etat ? La taxe fait ici figure de complément à des moyens budgétaires insuffisants.

S'agissant des éco-bilans, la démarche allemande, avec le label « Ange bleu », a été plus précoce et articulée avec une démarche commerciale en faveur de produits verts. Certes, les éco-bilans établis ne sont que partiels, mais la démarche est pragmatique. L'approche française est plus ambitieuse, se veut plus complète ; elle est plus tardive et davantage « cartésienne », mais on constate alors des lenteurs et des réticences quant aux résultats des travaux entrepris. L'approche française a, par contre, inspiré la démarche européenne, pour aboutir à des labels européens.

IHESI

Le pouvoir des industriels ne se limite pas au contrôle des activités de leur secteur. Il est frappant de voir que, très souvent, les rapports sur la

définition de normes tendant à protéger l'environnement sont confiés à des industriels, c'est-à-dire à des personnes qui sont juges et parties. C'est notamment le cas de Rhône-Poulenc, ou de BSN avec le Rapport RIBOUD. Qu'en pensez-vous ?

G. BERTOLINI

Vous avez raison, le principe est un peu choquant. Lorsque M. Brice LALONDE confie un rapport à M. RIBOUD, les relations qui s'instaurent sont alors un peu ambiguës. Le ministre de l'Environnement n'est pas un simple commanditaire, il se montre honoré de travailler avec M. RIBOUD et cherche un allié. Pour les emballages, le système adopté en France représente une version un peu édulcorée du « dual system » allemand. Ce système a lui-même été défini par les industriels allemands pour éviter l'application d'une réglementation plus contraignante par le ministre de l'Environnement, M. TÖPLER. Les milieux politiques et économiques allemands restent néanmoins réservés quant à l'applicabilité du « dual système » ; ils affichent un optimisme modéré quant à la possibilité d'atteindre les objectifs fixés. Pour divers matériaux récupérés, les débouchés ne sont pas assurés.

IHESI

Dans une certaine mesure, on a le sentiment que les industriels établissent eux-mêmes les normes. Peut-on dire que la police de l'environnement n'est autre qu'un ensemble de réglementations pensées et produites par les principaux intéressés ?

G. BERTOLINI

Je n'irai peut-être pas jusque là, mais la capacité de l'administration à imposer des textes qui vont à l'encontre d'intérêts industriels majeurs me paraît limitée. Dès lors, l'administration joue un rôle d'animateur, de force de proposition, d'aide à la négociation, d'arbitre ou d'« accoucheur ». S'y ajoute toutefois un rôle de police, même si l'administration doit « composer » avec les industriels.

IHESI

Pour reprendre l'exemple des lois de 1975 et de 1976, dont vous parliez, comment les industriels sont-ils concrètement intervenus ?

G. BERTOLINI

En ce qui concerne la loi de 1975, la pression, nous l'avons dit, a résulté des événements liés à la guerre du Kippour. A partir de 1973, des groupes de travail se sont réunis afin d'établir une stratégie de réponse ou

d'adaptation. En fait, certaines dispositions prises intervinrent trop tard vis-à-vis du premier choc pétrolier, de faible durée. Mais, suivant une heureuse conjonction temporelle, elles arrivèrent juste à temps pour le second choc pétrolier, dont les effets ont été plus durables. Dans les années 1973-1974, la gravité de la situation économique avait ébranlé les esprits et avait entraîné une mobilisation générale. C'est dans ce climat qu'a été élaborée et votée la loi de 1975. En revanche, par la suite, lorsque la pression des événements extérieurs est retombée, de fortes réticences se sont manifestées pour gêner la publication des décrets d'application. Dans le cas précédemment cité des pneumatiques, si vous n'avez pas l'accord de Michelin et du ministère de l'Industrie, un projet de taxe parafiscale, en application de la loi de 1975, n'a aucune chance d'aboutir.

IHESI

D'un point de vue juridique, l'application est possible.

G. BERTOLINI

Juridiquement, c'est possible, mais toute taxe de ce type implique une véritable gestion en amont et en aval. Pour pouvoir appliquer le principe, vous avez besoin d'un certain nombre de renseignements : auprès de qui sera-t-elle prélevée ? le fabricant ? les importateurs ? les distributeurs ? les détaillants ? Combien de points de vente ? etc. D'autre part, pour que cette taxe prenne tout son sens, il faut savoir comment réinjecter de façon efficiente le produit des sommes collectées. D'une façon plus générale, un minimum d'adhésion de la part des industriels apparaît comme une condition *sine qua non*.

A l'inverse, les statuts de l'Agence des déchets précisent qu'en cas de carence de l'initiative privée, l'Agence peut devenir un opérateur industriel. Mais ce constat de carence n'est pas toujours facile à établir, et une telle initiative comporte le risque d'avoir un système public qui se développe en concurrence du système privé.

Une réglementation se lit également entre les lignes, et il en est de même pour d'autres dispositions dont le caractère discriminant est parfois subtil. Je prends un exemple : la discrimination est inscrite noir sur blanc si la norme interdit d'utiliser des matières plastiques rebroyées, autres que celles provenant du fabricant, pour produire des tubes d'assainissement ; en d'autres termes, vous ne pouvez pas utiliser des déchets de négoce. De façon plus subtile, la norme ou le cahier des charges peut imposer un coloris très précis, notamment des teintes claires. Or, avec des déchets d'usage, vous ne pouvez pas aboutir au coloris très précis qui est exigé. Vous devez alors imaginer d'autres moyens pour contourner la norme, par exemple l'enrobage du régénéré dans de la résine vierge, suivant une technique de coextrusion.

IHESI

Finalement, dans ces concertations, l'administration propose mais les industriels disposent.

G. BERTOLINI

La réglementation est négociée à deux niveaux : dans son élaboration et dans son application. Le pouvoir de l'administration est, d'une part, un pouvoir de proposition et, d'autre part, un pouvoir d'arbitrage lorsque les vues entre industriels ne sont pas convergentes. Mais la situation se complique lorsque les propositions réglementaires vont à l'encontre des intérêts industriels. Prenez l'exemple de l'import-export des déchets. De nouvelles règles plus contraignantes peuvent être définies, mais, si les tarifs de mise en décharge, entre la France et l'Allemagne, restent très différents, je doute que la réglementation soit effectivement appliquée. Les circuits clandestins demeureront.

Le différentiel-prix de mise en décharge entre les pays définit les pentes préférentielles quant à l'import-export de déchets. L'essentiel est d'arriver à trouver des synergies entre un certain nombre d'intérêts industriels, économiques et la sauvegarde de l'environnement. En outre, il faut rompre avec une logique productiviste, se traduisant par une défense pied à pied de l'outil productif au détriment de l'environnement. Les industriels ne sont pas fondamentalement préoccupés par les problèmes d'environnement. Ils sont attentifs à ce sujet par ricochet, sous la pression de l'opinion publique, des associations et des élus locaux, eux-mêmes mobilisés par leurs électeurs.

Parmi les acteurs, regardez, par exemple, le rôle que peut jouer la grande distribution. Aujourd'hui, celle-ci est située dans un climat de concurrence assez vive et elle a choisi, entre autres, l'environnement comme cheval de bataille : vendre plus vert est devenu un véritable enjeu. Cela signifie que la grande distribution peut avoir, vis-à-vis des aspirations écologiques, un rôle de « caisse de résonance ». Elle est à l'écoute des consommateurs et peut imposer aux fabricants de livrer des produits conformes à ces attentes, surtout pour des produits sujets à une concurrence vive entre fabricants pour accéder aux « linéaires ».

IHESI

En d'autres termes, c'est la concurrence qui crée la police ?

G. BERTOLINI

C'est exact dans certains domaines, et seulement jusqu'à un certain point. Au delà, une concurrence sauvage risque d'entraîner des effets très négatifs, de même que la croissance sauvage est génératrice de coûts sociaux et environnementaux majeurs. Pour conclure, je souhaiterais aborder un dernier problème qui me paraît très important. La science ne

permet pas – tant s'en faut – de répondre à toutes les questions que l'on se pose en matière d'environnement. Il y a encore beaucoup d'incertitudes et de controverses scientifiques, qu'il s'agisse de la couche d'ozone, des effets des dioxines ou des lessives avec ou sans phosphates, etc. Jusqu'à présent, l'incertitude scientifique a profité aux producteurs (au sens large), qui se sont appropriés le bénéfice du doute. Aujourd'hui, la situation tend à s'inverser ; de plus en plus, ce sont les écologistes (ou le simple citoyen) qui, à travers leurs inquiétudes, s'approprient ces incertitudes de la science et demandent aux industriels et à l'Etat de se justifier et d'apporter des preuves. C'est un renversement très important quant à ses conséquences : pour éviter de passer de l'activisme à la paralysie, les sociétés modernes auront de plus en plus besoin des fruits de la science.

La pluralité des traitements

La justice pénale et la police de l'environnement : le constat d'un divorce, les prémisses d'une union

Xavier Matharan
Magistrat

En décembre 1989, au colloque « Ecologie et pouvoir », le Ministre de la Justice remarquait que les conditions dans lesquelles « la justice est amenée à concourir à la lutte contre les atteintes à l'environnement n'étaient pas pleinement satisfaisantes ». On peut, sans craindre d'être démenti, affirmer qu'il utilisait là un euphémisme et que la justice ne participe pas à l'exacte proportion qui devrait être la sienne à la police de l'environnement.

La police de l'environnement doit, en premier lieu, être définie : elle comporte à la fois un aspect préventif et un aspect répressif ; ce dernier consiste à constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs pour les faire traduire, par les soins du ministère public, devant les tribunaux.

Ainsi le droit pénal, dont l'un des objectifs est de modifier le comportement des citoyens, peut jouer dans le domaine de la préservation de l'environnement un rôle plus important que celui qui lui est dévolu actuellement : en d'autres termes, par la conciliation des deux aspects de la police de la nature, le couple « prévention-répression » prendra sa réelle efficacité.

Il s'agit, pour le droit de l'environnement, comme pour tous les acteurs attachés à sa préservation d'une occasion historique : administrations, justice, polices, associations, citoyens... ont intérêt à ce que la police de la nature devienne une priorité des pouvoirs publics.

Si la protection de l'environnement est devenue un enjeu vital pour l'humanité, il n'en a pas toujours été ainsi : une date marquante aura été celle de la conférence de Stockholm, en juin 1972, qui affirma le droit de chacun à un environnement de qualité ; la prise de conscience a eu lieu également au niveau européen. La Communauté économique européenne a élaboré en quinze ans un arsenal juridique instaurant un véritable ordre écologique communautaire.

Or le droit, traditionnellement, ne protège pas l'environnement en tant que tel, seules la propriété et l'intégrité de la personne humaine sont

prises en compte juridiquement. Or désormais, il ne s'agit plus de préserver seulement les intérêts matériels ou corporels mais de préserver le milieu lui-même : les hommes doivent désormais accepter de limiter leur liberté d'agir, et non plus se contenter de gérer en propriétaires la nature.

Ce changement de mentalité a des conséquences sur le droit de l'environnement qui, de plus en plus, « s'autonomise » par rapport aux anciens droits mais aussi sur les agents chargés d'appliquer ce droit. Ces derniers doivent modifier leur comportement : la dimension juridique doit devenir l'un des paramètres des choix touchant à l'environnement.

Or le verdict est sévère : les rencontres entre le droit de l'environnement et la justice seraient rares et les quelques cas d'union ne généreraient qu'insatisfaction et peine devant tant d'énergie inutilement déployée.

En fait, plus qu'une crise du droit de l'environnement, c'est une crise de la pratique du droit de l'environnement qu'il faut résoudre. L'existence de règles de défense de l'environnement n'est pas contestée dans son principe, mais leur application est souvent négligée, ce qui vient ainsi contrarier, tout à la fois, le droit de l'environnement, l'état de droit et l'environnement.

En d'autres termes, c'est sur l'effectivité du droit qu'il faut mettre l'accent : une fois la règle de protection clairement édictée et connue, elle doit être appliquée et respectée.

Voilà pourquoi, il convient de s'interroger sur le paradoxe d'une police de l'environnement apparemment redoutable, en tout cas élaborée tant au niveau des textes que des personnels, mais à l'efficacité douteuse. Ce bilan, somme toute négatif, même si ça et là on distingue des volontés de modifier cet état de fait, appelle l'émergence d'une politique judiciaire ambitieuse de protection de l'environnement.

Le droit de l'environnement existe, mais il n'est pas appliqué

Le souci de protéger l'environnement est pleinement pris en compte dans le droit positif français : le droit a multiplié les incriminations et les sanctions dans un nombre croissant de domaines, mais sa complexité et la conscience trop souvent insuffisante, chez les agents chargés de la constatation des infractions comme chez les magistrats, le rendent inefficace.

Le droit pénal de l'environnement existe et les polices pour l'appliquer aussi

M. Jacques-Henri ROBERT souligne, à juste raison, « le nombre extraordinairement élevé d'incriminations en droit de l'environnement et la produc-

tion législative énorme qui procure un sentiment de suffocation chez le juriste ».

Dans ce domaine, comme d'ailleurs dans la plupart des domaines techniques, la technique législative est la même : quelques articles de loi fixent les sanctions punies de peines correctionnelles et ne font qu'évoquer les comportements infractionnels, laissant ainsi au pouvoir réglementaire le soin de les préciser.

Cet état de fait explique la multiplicité des incriminations, que d'ailleurs personne n'a encore osé recenser !

Le droit pénal de l'environnement couvre tous les domaines

De cette profusion, on prendra quelques exemples significatifs.

La pollution des eaux

Parmi les textes nombreux qui permettent de frapper de sanctions pénales les auteurs de déversements ayant entraîné la pollution des eaux, l'article L. 232-2 du code rural a une importance de premier plan. Issu de dispositions destinées à lutter contre certaines formes de braconnage par « le jet dans l'eau de drogues ou d'appâts de nature à enivrer le poisson ou à le détruire » qui furent utilisés dès 1859 pour réprimer la pollution industrielle, la rédaction de l'article L. 232-2 du code rural date d'une ordonnance du 3 janvier 1959 et fut reprise par la loi 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles. Il est d'ailleurs significatif que le législateur n'estima pas nécessaire de modifier les termes de l'incrimination, témoignant ainsi de « son entière satisfaction à l'égard d'un texte qui avait fait ses preuves ».

Ce texte réprime « les déversements directs ou indirects dans les eaux visées à l'article L. 231 des substances quelconques dont l'action ou les réactions ont détruit le poisson ou nuit à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire ». On remarquera la gravité des sanctions encourues : une amende de 2 000 à 120 000 F et/ou un emprisonnement de deux mois à deux ans. L'interprétation particulièrement large donnée par la Cour de cassation confère à cet article un domaine d'application qui en fait le meilleur instrument de lutte contre la destruction des milieux aquatiques, en attendant l'application des nouvelles dispositions de la loi du 2 janvier 1992, dite loi sur l'eau.

Il s'agit, en effet, ici de ce que les juristes appellent un délit matériel : comme en matière contraventionnelle, les éléments objectifs suffisent à consommer l'infraction, le pollueur n'étant même pas autorisé à prouver l'absence de comportement fautif. Seule la force majeure pourra l'exonérer de sa responsabilité pénale.

Il est indéniable que cette disparition de l'élément intentionnel facilite grandement la tâche de l'accusation et contribue ainsi à faire de ce texte

un phare de la police de l'environnement : mais en fait, on le verra, la pratique est toute autre.

Le droit des installations classées

De 1810, date de la première loi où pratiquement rien n'est dit sur la mise en œuvre du texte et donc rien sur sa violation ni sur les sanctions, à la loi de 1985 où les infractions deviennent délictuelles, le droit se caractérise par une aggravation des peines. Mais, et ceci est essentiel pour comprendre le relatif échec de l'application de ces sanctions, le législateur s'est jusqu'à présent refusé à interdire ou à sanctionner les comportements directs de pollution. En fait, le problème a été pour l'essentiel pensé (politiquement) et traduit (juridiquement) comme une gestion administrative d'un certain nombre de nuisances.

Toutes ces législations ont successivement organisé et précisé, non des comportements vis-à-vis de l'environnement, mais des fonctionnements administratifs. Elles n'indiquent pas au chef d'entreprise comment ne pas porter atteinte à l'environnement, mais comment se conformer à des exigences administratives liées à un état actuel des techniques.

En d'autres termes, toutes les sanctions qui existent concernent non l'accomplissement direct de telle ou telle atteinte à l'environnement, mais le non-respect de tel ou tel acte, de telle ou telle démarche administrative ou engagement vis-à-vis de cette dernière : en fait la formalisation juridique n'a jamais conçu le risque industriel comme un danger à éliminer ; dans ce cas le risque serait envisagé en tant que tel et on observerait alors une mise en jeu direct de la responsabilité pénale des dirigeants d'entreprise.

Ces deux exemples, qu'il faudrait compléter par l'exposé des peines et mesures complémentaires destinées à faire cesser l'infraction et des mesures restitutives, telle la remise en état, ont tenté de prouver que la police de l'environnement existe dans les textes : les peines principales sanctionnant les infractions sont nombreuses et rigoureuses.

Les agents chargés de la police de l'environnement : le rôle des polices spéciales

La police de l'environnement est confiée à des techniciens. Dès lors que ceux-ci définissent et édictent les normes, ils sont apparemment les plus à même de les faire respecter et de constater les manquements à ces réglementations. C'est pourquoi tous les textes relatifs à la préservation de l'environnement contiennent des listes souvent impressionnantes de fonctionnaires et d'agents verbalisateurs.

Par exemple, l'article 11 de la loi du 3 janvier 1992 relative à la répartition, la police et la protection des eaux contient une énumération diversifiée : sont chargés de procéder à la recherche et à la constatation

des infractions aux dispositions de la présente loi, outre les officiers et agents de police judiciaire :

- les agents assermentés et commissionnés appartenant aux services de l'Etat chargés de l'environnement, de l'agriculture, de l'industrie, de l'équipement, des transports, de la mer, de la santé et de la défense ;
- les agents des douanes ;
- les agents assermentés et commissionnés à cet effet de l'Office national de la chasse et du Conseil supérieur de la pêche ;
- les officiers de port...

Ces agents n'opèrent pas dans le cadre d'une mission de police générale, leurs actes ne sont donc pas des actes d'enquête, au sens des pouvoirs reconnus aux officiers de police judiciaire de la police nationale (OPJ) ou de la gendarmerie.

C'est pourquoi, la plupart des lois relatives à l'environnement contiennent *une infraction autonome d'obstacle* à l'exercice des fonctions ou d'obstacle mis au contrôle des personnes habilitées pour cette mission : ces infractions sont sanctionnées de peines délictuelles rigoureuses.

Pour terminer ce rapide panorama des personnels chargés d'appliquer la police de l'environnement, il convient de préciser qu'en certaines matières (chasse, pêche...) les pouvoirs reconnus aux polices spéciales sont plus grands que ceux reconnus aux OPJ !

L'arsenal répressif existe donc, les agents qui peuvent constater les infractions sont clairement identifiés, sans oublier les maires et leur rôle désormais essentiel ; ils sont d'ailleurs souvent épaulés dans leurs tâches par les associations auxquelles de nombreux moyens juridiques ont été donnés. Ces personnels ont des pouvoirs importants : et pourtant la police de l'environnement dans son volet pénal n'existe pratiquement pas.

Le constat dramatique d'une inefficacité de l'arsenal répressif

Comme le rappelle le doyen CARBONNIER « la loi pénale sera certainement jugée inefficace – et elle est doublement ineffective – si une infraction ayant été commise, une punition ne s'ensuit pas » ; le droit de l'environnement vérifie, et au delà, cette réflexion.

A titre d'exemple, le ministère de l'Environnement insistait dans un rapport adressé à la Commission Ecologie et actions publiques sur la situation critique de la police judiciaire des eaux : « sur l'ensemble des services départementaux chargés de la police des eaux courantes, un tiers n'avait dressé aucun procès-verbal en 1989 ».

Cette quasi-absence d'une police de l'environnement est aussi dénoncée par le ministère de l'Equipement qui note une diminution constante et

sensible, depuis 1983 c'est-à-dire depuis les lois de décentralisation, du nombre annuel d'infractions constatées et relève que « le non-respect de l'Etat de droit coûte cher ».

Cette ineffectivité qui marque sans doute une crise de confiance dans la réglementation, qui n'assure plus de façon satisfaisante le respect des grands équilibres dont elle a la charge, se vérifie à deux niveaux : au niveau des poursuites rares, voire inexistantes dans certains domaines et au niveau des sanctions, jugées trop faibles et souvent inexécutées.

Le faible nombre des poursuites

Plusieurs raisons peuvent expliquer le relatif désintérêt des Parquets pour le droit de l'environnement :

— les premières concernent la règle de droit elle-même : quelques vingt ans après la création du ministère de l'Environnement, ce droit apparaît de plus en plus comme un ensemble impénétrable, dispersé et désordonné qui, c'est le moins que l'on puisse dire, n'est pas la preuve d'une politique d'ensemble. « Le droit de l'environnement existe, peu de monde l'a rencontré » ⁽¹⁾.

Le droit pénal de l'environnement, instrument de la police de l'environnement, apparaît — plus encore que le droit de l'environnement — comme hétérogène, voire anarchique, en tout cas, manquant de cohérence.

Sa mise en œuvre quotidienne par les Parquets demande un investissement en temps et en énergie que peu de personnes font : beaucoup reconnaissent ne pas toujours saisir la gravité de ces infractions par rapport aux autres matières ; d'autres mettent en avant le manque d'effectifs.

Une autre raison, non moins importante, réside dans une certaine absence de volonté des autorités, qui ont en charge la bonne application des législations ou réglementations techniques, d'assurer ou de faire assurer cette bonne application : ainsi la proposition faite par la commission YOUNG d'une circulaire conjointe à destination des préfets et des procureurs de la République n'a toujours pas été mise en œuvre ! ⁽²⁾

En deçà, cette non-mobilisation des Parquets dans la police de l'environnement, s'explique aussi par la rareté de leur saisine.

En dehors du problème de l'insuffisance de moyens des administrations, cette attitude trouve son explication dans le fait que les autorités puisent dans la mise en œuvre, ou plus exactement ici, dans l'absence de mise en œuvre des dispositions pénales du droit de l'environnement, des éléments de leur comportement politique. Il n'est, pour s'en convaincre, que de se reporter au rôle des maires dans la constatation des infractions aux règles de l'urbanisme ou de l'environnement.

Cette non-constatation provient aussi du fait que les gendarmes et policiers n'ont ni le temps ni la formation nécessaires pour dresser procès-verbal.

Pour ces raisons, le rôle des polices techniques est déterminant dans la constatation des infractions ; or, le moins que l'on puisse dire, est que ces polices n'ont pas la fibre répressive !

Leur logique est plutôt régulatrice : en fait, les institutions spécialisées dans l'environnement, souvent dotées de pouvoirs de sanction qui leur sont propres, gèrent et traitent les illégalismes qu'elles ont à connaître selon leur propre logique, ne renvoyant à la justice pénale qu'une faible part de ces contentieux, après un processus important de présélection.

L'existence enfin de possibilités de transaction qui, en matière pénale doivent être expressément prévues par la loi (article 6 al. 3 du code de procédure pénale), éteint l'action publique ; par exemple, l'article L. 232 du code rural.

De fait, les classements sans suite par les Parquets sont extrêmement nombreux, les sanctions faibles et inexécutées, ce qui diminue la motivation – déjà faible – des fonctionnaires à dresser procès-verbal.

En fait les magistrats ont des difficultés à situer leur rôle dans la police de l'environnement : ils ont la double impression de ne pas pouvoir appréhender l'ensemble de la matière dans laquelle on les appelle incidemment à intervenir et par voie de conséquence, d'être utilisés, au gré de la conjoncture et des opportunités, pour la sanction d'affaires qui ne sont pas parmi les plus graves.

Le judiciaire se refuse le plus souvent à n'être que le bras séculier d'organes de régulation qui n'explicitent pas leur mode d'action ; en fait, les dossiers construits dans une logique de régularisation s'insèrent mal dans le processus pénal. C'est pourquoi, il naît au sein de l'institution judiciaire un sentiment de malaise qui la conduit souvent, sinon à des attitudes de refus, du moins à une position de retrait.

La conclusion que l'on peut tirer est que cette police de l'environnement apparaît inefficace.

La conséquence de cette non-existence d'une police de l'environnement est une véritable crise du droit de l'environnement. C'est le signe d'un décalage entre une demande forte adressée à l'Etat et une absence de réponse. L'Etat ne s'est pas donné – pour l'heure – les moyens d'agir, bien qu'il ait lui-même provoqué cette demande en fondant sa légitimité sur un programme quasi-illimité de libération des individus par rapport aux besoins et aux risques.

Les voies du renouveau de la police de l'environnement

Il est indéniable que la faiblesse, voire l'absence, d'une police de l'environnement est une situation malsaine, car elle est génératrice d'une

attitude de mépris de la loi par le citoyen, ce qui n'est pas longtemps supportable dans un Etat de droit. Si le citoyen n'a pas pour les dispositions pénales le respect nécessaire, c'est tout l'édifice sur lequel repose le droit de l'environnement qui vacille.

Il ne saurait être question de proposer ici les solutions idéales à de telles difficultés ; seulement à partir des changements de pratiques nouvelles — le plus souvent locales — il est permis de proposer quelques orientations qui pourraient aider les acteurs de cette police de l'environnement à aborder les situations selon une approche sinon nouvelle, du moins renouvelée.

La nécessité d'une intervention judiciaire

La justification des sanctions pénales dans la police de l'environnement

La tâche du droit pénal est de protéger tout particulièrement les domaines les plus importants de la vie collective, ainsi que les intérêts sociaux prioritaires, en instituant et en imposant en premier lieu des amendes et des peines privatives de liberté. Les dommages irréversibles à l'atmosphère, la mort des forêts, la disparition de nombreuses espèces, la pollution de l'air et de l'eau ; tout ceci prouve, s'il en était besoin, que l'environnement est actuellement menacé.

Les agissements dommageables pour l'environnement méritent donc d'être sanctionnés pénalement : cela ne peut être sérieusement mis en doute, comme le rappelait déjà le Conseil de l'Europe ⁽³⁾.

Le renforcement de la crédibilité de l'intervention des administrations

En l'état de la législation, la plupart des dispositions pénales visant à protéger le milieu sont conçues de manière à être subordonnées au droit administratif de l'environnement : on trouve la plupart du temps des sanctions à caractère général qui, dépourvues d'éléments constitutifs se rapportant spécifiquement au milieu, sanctionnent purement et simplement toute violation des réglementations administratives.

Même si l'application et l'efficacité limitées du droit pénal sont imputées à la position essentiellement accessoire qu'il occupe par rapport au droit administratif, un lien étroit devra, en tout état de cause, être maintenu.

Ainsi, une liaison plus étroite entre les administrations et l'autorité judiciaire — et ici il s'agira en premier lieu du procureur de la République — permettra une mise en forme pénale des procédures, une amélioration des relations personnelles entre les différents intervenants et de surcroît l'explicitation des choix des administrations gagnera ainsi en crédibilité ⁽⁴⁾.

L'intérêt pour les citoyens

En l'état des mentalités et donc des procédures, la police de l'environnement reste mystérieuse et opaque : l'intervention judiciaire outre les intérêts procéduraux – relatif au caractère public de la procédure, aux garanties des droits de la défense... – permettrait la mise au clair des choix de contentieux, voire leur discussion.

Par ailleurs, les victimes seraient assurées, eu égard à leur prise en compte désormais déterminante dans l'activité judiciaire, de recevoir un concours du ministère public pour la constatation des infractions, le traitement des procès-verbaux et leur éventuelle poursuite devant les tribunaux.

L'intérêt pour la justice

Il n'est contesté par personne, et surtout pas par les magistrats eux-mêmes, que l'image de la justice est mauvaise : aucune institution ne recueille en France d'opinions si massivement défavorables. Entre autres griefs, il lui est reproché de « moudre du grain » mais du petit grain ! Les statisticiens relèvent d'abord l'accaparement de la justice par de petits contentieux et d'autre part – mais ceci explique peut-être cela – la place dérisoire des contentieux auxquels les économistes attribuent l'essentiel des coûts du crime ou des contentieux concernant des enjeux importants ⁽⁵⁾.

Or, le droit de l'environnement devient une préoccupation majeure des français et il serait regrettable que la justice ne s'en préoccupe pas ; il en va d'une réaffirmation de l'autorité judiciaire par un accroissement de sa crédibilité. Soumettre ces illégalismes à la justice, c'est restaurer le lien entre les citoyens et leur justice.

Les voies d'une politique nouvelle

Une amélioration du droit de l'environnement

Une contradiction traverse le droit de l'environnement – comme d'ailleurs l'ensemble des règles juridiques dont le caractère démocratique se veut affirmé – : il s'agit de l'opposition entre le souhait de disposer de règles précises et exhaustives et la nécessité d'avoir un droit d'une parfaite lisibilité. Précision juridique et accès facile à la règle de droit concourent au même objectif de démocratisation du droit ; en revanche, ces deux impératifs sont difficiles à concilier lors de la rédaction des textes.

C'est pourquoi la codification du droit de l'environnement doit devenir une priorité des pouvoirs publics et singulièrement des ministères de la justice et de l'environnement : la codification des dispositions pénales imposera une définition claire, par le législateur des éléments constitutifs des délits.

Cette discussion permettra d'inviter les auteurs de la législation à un véritable « examen de conscience », avant qu'ils ne maintiennent une incrimination ou en créent une ; la disposition envisagée est-elle nécessaire ou la réglementation existante permet-elle d'atteindre l'objectif poursuivi ? La règle est-elle intelligible par ceux auxquels elle s'adresse et en premier lieu par les citoyens ? Trop de dispositions pénales du droit de l'environnement sont empreintes d'une technicité qui décourage leur compréhension.

Il convient d'insister ici sur le nécessaire renforcement des services juridiques des ministères concernés, précisément pour leur permettre de prendre une part plus active à l'élaboration des textes normatifs issus de ces départements : cette participation permettrait, à n'en pas douter, d'éviter l'improvisation et l'incohérence de nombreuses règles, inappliquées parce qu'inapplicables : certaines dégradations de milieux spécialement protégés sont moins réprimées que si l'on appliquait les dispositions courantes du code pénal !

En ce qui concerne les personnels chargés de la police de l'environnement, une décision du Conseil constitutionnel du 27 décembre 1990 a rappelé que le législateur ne peut confier des pouvoirs de recherche des infractions à des fonctionnaires sans « préserver l'exercice des droits de la défense, veiller au respect dû au droit de propriété et placer sous le contrôle judiciaire toute mesure affectant la liberté individuelle particulièrement lorsque peut être mise en cause l'inviolabilité du domicile ». Cette affirmation de la haute juridiction devrait inciter le législateur à préciser les pouvoirs qu'il entend conférer aux agents qu'il habilite, et à compléter les dispositions de l'article 28 du code de procédure pénale qui apparaît aux praticiens tout à fait insuffisant.

La reconnaissance du principe de responsabilité des personnes morales par le Parlement améliorera l'efficacité de cette réglementation.

La création de délits autonomes d'atteintes à l'environnement, modifierait profondément la perception sociale de certains comportements. Il apparaîtrait alors clairement que ce patrimoine collectif est, en soi, une valeur sociale devant être protégée, au même titre que la sécurité des institutions, l'intégrité physique, la propriété privée et qu'il est du devoir du juge pénal d'assurer cette mission.

Cette remise à plat permettrait, en dernier lieu, le respect des normes communautaires, sans cesse plus nombreuses.

Mais cette réglementation renouvelée et ambitieuse n'est rien sans la volonté des pouvoirs publics de la faire appliquer ; en d'autres termes, il n'est pas satisfaisant d'utiliser le droit pénal comme effet d'annonce d'une volonté politique.

A cet égard, le ministère de la Justice doit être appelé à jouer entièrement le rôle qui devrait être le sien dans l'élaboration des dispositions qui sont destinées à s'insérer dans le droit pénal. Il est aisé – sous réserve que les

moyens humains et matériels soient donnés à cette fin à la Chancellerie — de remédier à cette situation « en prévoyant que des magistrats soient désormais associés à l'élaboration des législations et dispositions techniques » ⁽⁶⁾.

Un accroissement des moyens

Une police effective de l'environnement passe aussi par l'attribution aux autorités responsables des moyens nécessaires.

Il existe à n'en pas douter un problème de gestion publique dans le domaine de l'environnement : des services extérieurs cloisonnés, des personnels aux compétences enchevêtrées... Le ministère de l'Environnement et la sensibilité qu'il représente devraient pouvoir coordonner l'action administrative : trop d'administrations n'ont pas « la taille critique » dans le domaine du droit de l'environnement ; les agents sont divisés et leur regroupement permettrait ainsi à l'Etat d'exercer cette fonction régalienne — la police de l'environnement — que, pour l'instant, il délaisse. A titre d'exemple, la direction départementale du Val d'Oise n'a pas un seul agent habilité au titre de la très ambitieuse et très complexe loi sur l'eau !

Il y a un véritable problème de l'Etat français à assurer cette mission de service public : aussi, une meilleure allocation de ses ressources doit devenir sa priorité. Le ministère de l'Environnement souffre, au plan local, d'une faiblesse qu'il n'a plus sur le plan national.

Alors que le mode d'intervention est largement déconcentré, le ministère ne dispose pas de services départementaux propres : ce système administratif le rend donc extrêmement dépendant de contraintes et de logiques extérieures : la création des directions régionales de l'environnement (DIREN) renforcera la présence du ministère de l'Environnement à l'échelon local.

La formation des magistrats au droit de l'environnement, commencée il y a quelques années seulement, doit être poursuivie et amplifiée, notamment par une étude du droit communautaire et international.

La sensibilisation et la diffusion de matériels aux fonctionnaires de police et de gendarmerie est une exigence : ces derniers sont souvent les premiers informés des faits de pollution. Par ailleurs, la police de l'environnement ne saurait se limiter aux faits graves, il ne pourra y avoir modification des comportements que s'il émerge une petite et moyenne délinquance. Or le nombre et la motivation des fonctionnaires chargés d'une mission de police technique sont insuffisants pour cela ; le concours de la police générale s'avèrera donc nécessaire.

Faciliter l'accès de l'action publique aux associations est une priorité. Le mouvement associatif, outre son importance quantitative croissante, est devenu pour partie un mouvement d'écologie politique. Le législateur en

tient d'ailleurs compte, puisque par un décret du 7 juillet 1977 il a reconnu aux associations agréées de protection de la nature le droit de se porter partie civile devant les juridictions répressives. Mais cette action collective n'est pas encore prévue pour les infractions de pollution : cela devrait pouvoir se faire.

Une coordination de l'action répressive par les Parquets

Voilà douze ans une commission chargée de réfléchir sur l'inexistence d'une police de l'environnement proposait déjà... d'appliquer la loi ! En effet l'article 40 du code de procédure pénale commande aux fonctionnaires qui acquièrent la connaissance d'un crime ou d'un délit d'en donner avis « sans délai » au procureur de la République.

Une politique pénale s'inspirant des conclusions de cette commission ⁽⁷⁾ est expérimentée depuis deux années au Parquet de Pontoise (Val d'Oise) et reprise dans le rapport de la commission « Ecologie et actions publiques » ⁽⁸⁾. Elle peut se décliner selon quatre axes :

Une implication et une formation des polices générales

Au-delà du constat que ces corps traditionnellement chargés de relever les manquements à la loi (fonctionnaires de la police et militaires de la gendarmerie) étaient déjà surchargés par leurs tâches de constatation des infractions communes, dont la résolution ne relève pas des Parquets ; la formation de ces personnels, la coordination entre eux et les polices techniques sont du ressort du procureur de la République.

Aussi, par exemple dans le Val d'Oise, ces personnels auront reçu des « kits de prélèvements » financés par la Chancellerie qui leur permettent d'intervenir sans délai.

Désignation d'un correspondant dans chaque Parquet

Le rôle des collectivités locales et des associations sera renforcé par la désignation dans chaque Parquet d'un correspondant des administrations. Il convient d'insister sur le rôle majeur joué par les collectivités locales dans la police de l'environnement ; aussi doivent-elles faire l'objet de la part des Parquets d'une attention particulière. Cette relation n'implique évidemment pas la transformation des tribunaux en mairie-annexe, mais plutôt le cadrage juridique d'activités publiques qui, jusque là, échappaient au droit.

Enfin, les Parquets doivent multiplier les contacts, et là encore, en toute connaissance de cause et en toute indépendance avec les associations.

De nouveaux modes de traitement des procès-verbaux

Dans la phase initiale, la délinquance en matière écologique doit être traitée comme sont désormais traitées les atteintes aux biens et les

atteintes aux personnes : à savoir, sans délai, par téléphone, par télécopie ou par déplacement sur les lieux. Cette diligence permet, par exemple, de saisir des experts dans les affaires de pollution des eaux, alors que l'infraction est encore flagrante. Elle permet aussi de saisir la juridiction, afin d'ordonner un arrêté interruptif de travaux alors que la construction débute ; ce qui, par parenthèse, évitera les difficultés d'exécution de la condamnation.

Il n'est pas souhaitable de transformer les tribunaux en Préfecture-bis. En attendant une dépénalisation de certaines infractions, il convient de mettre en place un filtre qui permettra d'éviter leur encombrement.

Or, ce filtre ne peut être l'administration seule. En effet, cette dernière doit éviter les critiques d'arbitraire qui accompagnent les législations dont elle a l'entière maîtrise, comme les législations fiscales ou douanières ; or, le domaine pénal est certainement celui dans lequel le principe de l'égalité des citoyens devant la loi doit être respecté avec le plus de scrupule. D'autre part, le juge ne tient pas à servir à l'administration de « bras séculier ». Responsable de la protection des libertés publiques, le juge peut difficilement admettre ne connaître dans certaines matières que la partie marginale et pré-traitée, selon d'autres logiques, des infractions.

Cette politique pénale relève du procureur de la République ; cela implique d'éviter désormais la dualité des sanctions pénales et administratives, et de favoriser une concertation étroite entre les administrations et le Parquet sur les choix de contentieux et l'utilisation par ce dernier des procédures dites « de classement actif ». Ces procédures sont une troisième voie entre la poursuite devant le tribunal – souvent lourde et stigmatisante – et le classement pur et simple de l'affaire – qui mécontente tout le monde : le procès-verbal ne sera classé qu'après convocation au Parquet du mis en cause, régularisation de situation et indemnisation des victimes.

Cette politique criminelle cohérente et raisonnée qui fera du procureur de la République un acteur majeur de la police de l'environnement ne pourra pas être mise en œuvre si ce même Parquet est encombré et désorganisé : son implication dans la lutte contre la délinquance écologique sera, en quelque sorte, le signe de sa bonne santé.

Le prononcé et l'exécution des sanctions

Les magistrats du siège sont partie prenante de ces préoccupations ; la loi a multiplié à leur intention les mesures complémentaires destinées à faire cesser l'infraction et les mesures restitutives, telle la remise en état des lieux. A eux d'utiliser ces pouvoirs nouveaux et à l'administration, comme elle en a la charge, d'appliquer les décisions de justice, sans se limiter à quelques cas d'autant plus spectaculaires qu'ils sont rares.

Conclusion

C'est donc sur l'effectivité du droit qu'il faut mettre l'accent : une fois une règle de protection clairement édictée et connue, elle doit être appliquée et respectée. « Ce n'est pas la rigueur du supplice qui prévient le plus sûrement les crimes, c'est la certitude du châtement » écrivait déjà C. BECCARIA ⁽⁹⁾.

Le bilan de la police de l'environnement est sombre ; pourtant des initiatives témoignent d'une motivation nouvelle des acteurs concernés ; elles ne demandent qu'à être étendues et amplifiées. L'environnement mérite un tel engagement car selon Albert CAMUS « La vraie générosité envers l'avenir est de tout donner au présent » et l'environnement n'est-il pas le véritable avenir de l'homme ?

Notes

(1) M. PRIEUR, *Rapport préparatoire à une éventuelle codification du droit de l'environnement*, 1991.

(2) YOUNG (J.), et de VILMORIN (C.), *Rapport de la commission interministérielle de lutte contre les infractions à l'environnement*, Paris, Décembre 1979.

(3) Conseil de l'Europe, 1977.

(4) MONDON (D.), et MATHARAN (X.), « Parquet et protection de l'environnement : pour une politique volontariste », *Revue de sciences criminelles*, (2) juin 1991.

(5) LASCOUMES (P.), « Une humble et sévère machine, à moudre quels grains ? », *Revue Pouvoirs Droit pénal : bilan critique*, 1990.

(6) Conseil d'Etat, Commission du rapport et des études, « Etude sur le renforcement du potentiel juridique des administrations de l'Etat », mars 1983.

(7) Cf note 2

(8) Commission interministérielle « Ecologie et actions publiques » présidée par J. L. GAILLET, 1991.

(9) Cesare BECCARIA, économiste et criminologue italien, auteur des *Délits et des peines*, dont les principes ont renouvelé le droit pénal (NDLR).

Evolution et perspectives du droit communautaire et international de l'environnement

Christian Huglo

Avocat à la Cour

Le droit international public et le droit communautaire se sont développés, au point de constituer un véritable droit matériel de l'environnement. La pénétration de ces nouvelles règles dans l'ordre juridique interne des Etats se heurte à divers points de résistance.

Une solution, permettant de rendre ce droit effectif, consisterait à dégager, en concertation, des principes fondamentaux. Sur la base de tels principes, l'imagination des juristes pourrait s'exercer dans la recherche des moyens d'une mise en œuvre directe du droit international et, surtout, du droit communautaire.

La diversité des interprétations n'est pas incompatible avec l'intégration de règles universelles.

La place, de plus en plus grande, prise par le droit international et surtout le droit communautaire dans le développement du droit de l'environnement est une réalité.

Plusieurs signes en témoignent :

- Tout d'abord, l'intérêt de la doctrine à cet égard : l'excellent traité du Professeur Charles Alexandre Kiss, consacré au droit international de l'environnement, retrace cette évolution ⁽¹⁾ ; il souligne l'importance prise par le droit international de l'environnement, tant en ce qui concerne le droit des protections que le droit des pollutions, ainsi que l'établissement progressif d'une doctrine quant à l'obligation de réparer les dommages à l'environnement ⁽²⁾.

Le développement du droit européen communautaire a attiré également l'attention de l'Ecole nationale des eaux et forêts et du Génie rural qui lui a consacré un ouvrage « Politique européenne de l'environnement » ⁽⁴⁾ et du professeur ROMI, auteur d'une étude de présentation intitulée « L'Eu-

rope de la protection juridique de l'environnement » (avec une préface de Carlo RIPA DI MEANA, Commissaire européen pour l'environnement, la sécurité nucléaire et la protection civile) ⁽⁵⁾.

On ajoutera encore l'excellente étude de Ludwig KRAMER sur *Le droit européen de l'environnement* au Juris-classeur "Europe" et au futur Juris-classeur "Environnement", fascicule 120.

Un point plus récent de l'évolution du droit international et du droit communautaire a également été fait lors du Colloque de l'Entente européenne pour l'environnement tenu à Paris les 10 et 11 mai 1989 ⁽⁶⁾ et la Revue française d'administration publique y a consacré un numéro spécial en janvier/mars 1990 ⁽⁷⁾.

Les parlements, soit européen, soit français, se sont également intéressés de près au droit de l'environnement (voir le rapport LIENEMAN à l'Assemblée nationale sur l'application du droit de l'environnement ⁽⁸⁾ et la rapport VERNIER, député au parlement européen, pour une application effective du droit européen de l'environnement ⁽⁹⁾).

Les 191 directives (voir juris-classeur environnement fascicules 20 et 25) et les 300 Conventions internationales multilatérales pour la plupart (voir Juris-classeur environnement, fascicule 10), pèsent beaucoup au regard des 135 lois qui forment le droit interne de l'environnement.

Dans son ouvrage sur l'état de l'environnement, Michel BARNIER rappelle à juste titre que nous avons plus d'une centaine de lois sur l'environnement, 813 décrets et peut-être pas de droit de l'environnement ⁽¹⁰⁾.

Peut-être est-il sévère, sans doute à juste titre, mais il écrivait avant l'arrêt du Conseil constitutionnel du 3 juillet 1990 qui reconnaît la valeur constitutionnelle de l'étude d'impact à insérer dans les projets de loi présentés à l'Assemblée Nationale concernant l'environnement ⁽¹¹⁾. A tout cela, il faut ajouter les conclusions de la Commission « Ecologie et actions publiques » qui n'ont été rendues publiques qu'au deuxième semestre de l'année 1991 ; elles contiennent, non seulement une analyse critique de la situation, mais des propositions fort importantes pour le droit de l'environnement ⁽¹²⁾.

● De façon plus strictement juridique, il convient surtout de considérer le poids, si ce n'est le nombre, des conventions internationales et des directives, particulièrement impressionnant et qui justifie que l'on accorde une place importante, à ce que l'on appelle le droit de l'environnement, au droit communautaire et au droit international (sans oublier l'apport progressif de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg au droit de l'environnement) ⁽¹³⁾.

Mais une telle place fondamentale, pratiquement fondatrice, n'aurait pas été rendue possible si le Conseil d'état n'avait reconnu la supériorité du droit international public et du droit communautaire sur le droit interne.

Comme on le sait, en ce qui concerne tout spécialement le droit communautaire, pris d'ailleurs comme droit international, le bond en avant a été accompli par l'arrêt *Nicolo* (CE, Assemblée, 20 octobre 1989 ⁽¹⁴⁾) et l'évolution s'est poursuivie par le récent arrêt d'assemblée du 28 février 1992 et deux récents arrêts d'assemblée du 20 février 1992 (*Ste Rothmans International* et *Esson Philip MORRIS France* et *Ste Arizona Tobacco*) ⁽¹⁵⁾.

Compte tenu de cette évolution, il est utile de se demander quel est :

- la situation actuelle (I^{re} partie) ;
- les perspectives offertes à l'avenir (II^e partie).

Le point de l'évolution du droit communautaire et du droit international de l'environnement

Il est incontestable que le droit communautaire et le droit international de l'environnement ont subi, ces dernières années, *une forte accélération* qui permet de dégager petit à petit, un véritable droit de l'environnement.

Mais, cette affirmation doit être nuancée, selon la nature des droits en cause, d'une part, et, d'autre part, compte tenu des limites inhérentes à leur nature qui en affaiblissent la portée.

Le droit international public et ses difficultés

Tout d'abord, en ce qui concerne le droit international public, celui-ci s'est développé de façon remarquable, non seulement en entrouvrant des secteurs, jusque là inconnus ; on pense, par exemple, au droit des catastrophes, ou au droit de prévention des catastrophes, à la suite de l'affaire de Tchernobyl (cf. les Conventions de Vienne d'octobre 1986), mais également au droit international général qui s'étend aujourd'hui de la protection de la vie sauvage, de la faune et de la flore, de certaines espèces animales, au problème du transfert des déchets (Convention de Bâle 1989) ⁽¹⁶⁾.

Sans doute, le véritable droit international de synthèse en la matière est le droit de la mer et il faut compter avec l'égoïsme des États dans ce domaine, puisque l'Institution internationale qui avait été prévue aux dernières Conférences du droit de la mer n'a jamais pu être créée.

Mais c'est, à notre niveau de citoyen français, dans le domaine de la théorie des principes généraux du droit international, que se sont dégagées les expériences les plus intéressantes de ces dernières années : il faut se référer ici, même si elle n'a pas valeur constitutionnelle, à une décision du

14 avril 1959 du Président de la Communauté, aujourd'hui disparue, qui confirme explicitement cette soumission dans les termes suivants :

« Conformément à la Constitution, les traités et accords internationaux, ainsi que les obligations relevant *des principes généraux* du droit des gens s'imposent aux Etats de la Communauté qui doivent prendre les mesures nécessaires à leur application ».

Certes, on sait la réticence du juge à l'égard de l'appréciation de ces règles en droit international ; néanmoins la Cour de cassation s'y est référée à plusieurs reprises, notamment dans les espèces relatives aux contentieux de pêche entre Français et Espagnols.

Il faut ajouter que le Conseil constitutionnel contrôle la constitutionnalité des lois en constatant que certaines d'entre elles ne mettent en cause aucune règle du droit public international (voir décision particulière à la RDP, 1976, page 580, à propos de Mayotte).

Pour leur part, les juridictions administratives ont adopté des positions hésitantes à l'égard de la valeur de certains principes généraux du droit international public de l'environnement (notamment celui, selon lequel un Etat ne doit pas créer de difficultés à l'environnement d'un autre Etat) ; le Conseil d'Etat français n'a pas annulé la décision du Tribunal administratif de Strasbourg du 27 juillet 1983, mais il a considéré qu'un navire chargé de produits dangereux, qui menaçait les côtes, pouvait être détruit sans méconnaître aucun principe de droit international (affaire *Nachfolger* du 23 octobre 1987) ⁽¹⁷⁾.

Pour nous, ces principes sont remarquables, mais la question qui se pose est de savoir si la reconnaissance de ces principes est réellement de nature à créer des droits au profit des particuliers ; en principe, la réponse est affirmative ⁽¹⁸⁾.

Mais il faut voir que la pénétration du droit international se heurte à des points de résistance de deux ordres différents :

- Tout d'abord des difficultés qui concernent le mode d'introduction d'une norme d'un droit international dans le droit interne de chacune des Nations considérées.

Il faut rappeler cette vérité d'évidence que les conventions internationales n'entrent en vigueur en droit interne que lorsqu'elles sont publiées au Journal Officiel ; il est certain que les Etats conservent là un pouvoir discrétionnaire sur l'entrée en vigueur de la norme.

Il sera, à cet égard, intéressant et utile de faire le bilan des conventions du droit de l'environnement, ratifiées, et non publiées.

- La deuxième difficulté résulte du fait que les Etats tentent quelquefois de modifier ou de réduire la portée des règles de droit dégagées internationalement, en choisissant des sanctions relativement inadéquates, ou quelquefois en retardant l'entrée en vigueur des traités internationaux.

De plus, les systèmes les plus élaborés (comme ceux qui consistent à réprimer la pollution volontaire par hydrocarbures) ou ceux qui organisent une répression pénale en la matière, se heurtent à des problèmes concrets d'exécution des condamnations intervenues.

En ce qui concerne le droit communautaire

Son évolution a été particulièrement brillante puisque, si le droit de l'environnement n'est pas prévu dans le Traité de Rome, on trouve en réalité dans le droit communautaire, un véritable droit matériel de l'environnement qui fait défaut en droit interne.

● En effet, la caractéristique du droit européen de l'environnement est de n'être inscrit dans le Traité lui-même que depuis 1987 ; mais il l'est ! Le droit de l'environnement, en France, n'est inscrit, ni dans la Constitution, ni dans un principe supérieur et même si le Conseil constitutionnel ne lui est pas indifférent, il n'existe pas chez nous d'équivalent impératif aux trois grands principes posés par l'Acte unique de 1987.

Ces principes sont :

- celui de la prévention ;
- le principe pollueur-payeur ;
- le principe de la correction à la source des atteintes à l'environnement.

Un véritable droit public de l'environnement peut donc être fondé sur la base du Traité lorsqu'une mesure touche à l'environnement et qu'elle a une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur (article 100 A : règles de la majorité et art. 130 S à titre principal, lorsque l'environnement est un objectif communautaire).

● Mais le progrès vient surtout ici de l'élaboration d'un véritable droit matériel de l'environnement : on peut grouper ces mesures en plusieurs catégories, celles dites horizontales qui touchent des secteurs entiers de droit de l'environnement par exemple la directive sur les études d'impact du 27 juin 1985 et celle du 3 juin 1990 sur le droit à l'information concernant le droit en matière d'environnement qui doit entrer en vigueur le 31 décembre 1992.

On peut également se référer aux directives de secteurs qui gouvernent le *droit des pollutions*, les directives *déchets*, (déchets ordinaires, déchets dangereux, transfert de déchets) les directives concernant les secteurs à risques et les produits chimiques (dont la plus connue est la directive Seveso).

Il existe, en outre, des directives qui tendent à établir des normes de rejet, notamment dans le domaine de l'air, du bruit ou des eaux (voir *Juris-classeur environnement*, fasc. 20, 25 et 1120).

Ces directives contiennent des définitions essentielles de l'environnement ou de la pollution, sans équivalents en droit français.

C'est, sans doute, dans la notion d'effet direct que peuvent être notés les plus grands progrès du droit de l'environnement ; on verra ci-après dans quelle mesure cet effet peut jouer.

Cependant, le droit européen est assez compliqué, souvent rédigé dans un langage technocratique, et il est surtout très mal connu.

Comment peut-il être, dans ces conditions, efficace et effectif ?

L'effectivité du droit communautaire et du droit international de l'environnement

La question qui se pose ici est celle de la portée et surtout de l'effectivité.

A notre sens, la recherche d'effectivité peut s'effectuer à deux niveaux :

- au niveau des principes et de leur contenu ;
- ensuite, au niveau de la procédure.

S'agissant des principes généraux du droit international public, ceux-ci sont en réalité relativement nombreux.

Le principe « nul ne doit nuire à personne » a été appliqué dans l'affaire dite des « Boues rouges de la Montédison » et dans l'affaire dite des « Potasses d'Alsace »⁽²⁰⁾ ; il s'agit en réalité d'une autre forme, d'une autre version du principe « pollueur-payeur » ; celui-ci est autant politique que juridique. Un autre principe, plus intéressant et plus fort, est celui qui est énoncé dans l'Acte Unique, selon lequel le droit de l'environnement doit, essentiellement, être d'ordre préventif (cf. article 130 S.).

Mais si les principes sont effectifs, qu'en est-il de leur application ?

Tout d'abord, beaucoup de conflits d'environnement se heurtent à l'impossibilité d'actions par manque de droit international public spécifique (il était impossible d'agir au moment de la catastrophe de Tchernobyl, puisque l'URSS n'avait pas ratifié les Conventions de Vienne) et d'autre part, du point de vue du droit international privé, toute action entreprise, soit en France, soit en URSS, se serait heurtée à l'immunité de juridiction ou d'exécution de l'Etat.

C'est pourquoi la réflexion porte également sur l'idée d'une juridiction spécialisée, au niveau de l'Europe, susceptible de régler les conflits trans-frontières (il existe un projet en ce sens au niveau du Conseil de l'Europe) ou vers la reconnaissance des droits fondamentaux.

A cet égard, le projet de protocole n° 9 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales est important pour notre propos.

Il affirme le droit à une qualité de l'air qui ne soit pas nuisible à la santé, le maintien des ressources en eau et de leur qualité, le droit de ne pas être

exposé au bruit, celui de ne pas être exposé à des dangers, la sauvegarde des espèces animales et végétales sauvages, le droit d'accès aux richesses naturelles, et le droit à l'information sur l'état des milieux ainsi que sur les risques majeurs.

Des démarches politiques de ce type sont utiles, car elles démontrent que la recherche de la concertation autour des principes fondamentaux permet ultérieurement d'explorer des pistes orientant leur mise en œuvre.

Il ne faut pas oublier, à cet égard, que la Déclaration des Droits de l'Homme adoptée par les Nations Unies en 1948, n'a en soi aucune valeur juridique objectivement contraignante, mais qu'elle a permis, dans chaque pays, un progrès extraordinaire par « contagion » et « contamination » progressive des idées ; elle a placé chaque pays devant la nécessité d'imaginer les initiatives adaptées, suivant ses propres règles de procédure.

- A notre sens, l'imagination des juristes pourrait aller dans le sens d'une recherche des moyens d'une mise en œuvre directe des dispositions du droit international public et surtout du droit communautaire.

On connaît des exemples d'effet direct du droit international public dans le domaine de l'environnement ⁽²¹⁾.

Cette doctrine est d'autant plus importante et utile dans le droit communautaire de l'environnement que les directives ont généralement pour objet de fixer des objectifs, elles n'ont pas le caractère impératif immédiat qu'ont le Traité ou les Règlements.

La doctrine de l'effet direct est issue d'une jurisprudence de la Cour des Communautés qui a pour objectif d'éviter que, lorsqu'un Etat refuse d'appliquer ou applique mal le droit communautaire de l'environnement, celui-ci puisse rester lettre morte ⁽²²⁾.

Ont un effet direct les dispositions des directives qui sont formulées de façon précise et inconditionnelles. Elles sont applicables en droit national, même si les Etats membres ne les ont pas transposées ou les ont transposées incorrectement. Mais il reste à déterminer le champ d'application et à préciser la mise en œuvre de cette doctrine de l'effet direct concernant les directives européennes.

On considère généralement que les dispositions de droit communautaire en matière d'environnement qui produisent un effet direct, sont celles qui déterminent les valeurs limites, les valeurs maximales, ou les concentrations maximales de substances dans un milieu interdit, mais leur mise en œuvre est tout à fait possible.

Tout d'abord, il est possible de faire juger qu'une réglementation n'est pas conforme au droit positif européen et, ainsi, d'obliger le gouvernement à la modifier (voir sur cette mise en œuvre de cette doctrine : CE Assemblée, 3 février 1989, *Alitalia*) ⁽²³⁾.

La portée essentielle de cet arrêt, dit « arrêt *Alitalia* », est qu'à tout moment les citoyens peuvent faire modifier l'ordre juridictionnel interne pour l'adapter au droit communautaire positif.

Il existe une seconde possibilité : celle de l'exception d'illégalité ⁽²⁴⁾.

Le droit communautaire ayant un effet contraignant, le sursis à exécution pourrait être regardé comme s'imposant au Juge administratif qui constaterait sa méconnaissance ⁽²⁵⁾.

A tous points de vue, l'évolution vers la reconnaissance de la supériorité du droit international communautaire est une nécessité. Les Chefs d'Etat et représentants des 24 pays réunis à l'initiative de la France à La Haye, le 11 mars 1989, relevaient que :

« Les conditions même de la vie sur notre planète sont menacées... et que le droit de vivre étant à la base de tous les autres, sa garantie est un devoir absolu pour les responsables de tous les Etats du monde ».

Si l'impératif vital est évident, il existe d'autres facteurs non négligeables, à court terme, qui sont des facteurs d'entraînement, notamment le facteur « développement ».

Pour qui a étudié le droit comparé de l'environnement, il est facile de constater que plus un pays est industrialisé, plus ce droit est évolué, voire sophistiqué. Qualité et quantité sont de ce fait désormais inséparables.

Ensuite, l'environnement n'est pas seulement une part de marché, il est incitateur au développement et au progrès.

L'unification des règles dans ce domaine diminue les distorsions de concurrence difficilement tolérables et interdites tant au niveau du GATT qu'à celui de la Communauté.

A tout cela s'ajoute enfin une dimension éthique qui n'échappe à personne.

Mais, soyons clairs : des difficultés de taille subsistent ; ce qui est en jeu n'est pas seulement l'évolution des règles de fond mais aussi celle des règles de procédure. Tout d'abord, parmi ces dernières, les règles de délivrance des autorisations administratives, par exemple, restent, même dans le cadre de la Communauté, extraordinairement disparates (il faut 6 mois pour une autorisation d'installation classée en France, mais près d'un à deux ans pour le même objet en Allemagne). Au niveau contentieux, l'obligation de saisir le Juge administratif, préalablement au Juge civil, est une chose évidente en France, mais totalement inconnue dans les pays anglo-saxons, et pour cause.

Il convient de se demander, pour terminer, s'il est bon que chaque administration et chaque Etat conserve ses habitudes propres, sa façon de réagir dans la mise en œuvre de la règle de droit. Pour nous, nous n'y voyons pas d'inconvénient : chacun doit pouvoir intégrer des règles universelles à sa façon et suivant son propre système juridique. En outre,

la façon d'interpréter le droit n'a jamais été un obstacle, bien au contraire, à l'unification de la règle elle-même, même s'il s'agit d'un droit naissant, comme le droit de l'environnement.

Notes

- (1) KISS (Ch. A.), *Droit International de l'Environnement*, Ed. Pedone, 1989.
- (2) DUPUY (P.M.), *La responsabilité internationale des Etats pour les dommages causés à l'environnement*, Pédone, 1977.
- (3) Voir également *l'avenir du DIP de l'environnement*, Colloque La Haye, 1984, Martinus Nijhoff, 1977.
- (4) Engref, *La Politique Européenne de l'Environnement*, Ed. Romillat, 1990.
- (5) ROMI (R.), *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Litec, 1990.
- (6) Entente Européenne pour l'environnement, Colloque 10 et 11 mai 1989, Editions Entente ;
- (7) Revue Française d'administration publique n° 53.
- (8) Rapport LIJNEMAN et NUNGESSER, Doc. Ass. Nat. 1991.
- (9) VERNIER (J.), *Rapport sur l'application effective du droit européen pour l'environnement*.
- (10) BARNIER (M.), *L'état de l'environnement*.
- (11) Conseil Constitutionnel, 3 juillet 1990, Décision 90 276, Ave, Octobre 1990.
- (12) Rapport « Ecologie et actions publiques », 6 juin 1991. Voir dans ce numéro des Cahiers, l'article de Jean-Louis GALLEY.
- (13) FLAUSS (J.F.), Les enseignements des arrêts POWELL et RAYNER, LPA, 6 mars 1991.
- (14) RTDE 1989, p. 671, Conclusions FRYDMAN.
- (15) AJDA, 20 mars 1992, Conclusions Martine LAROQUE.
- (16) Articles de Ch. HUGLO sur « le Droit international de l'Environnement », in documents cités aux notes 6 et 7 ci-dessus.
- (17) CE, 18 avril 1986, MDPA Conclusions DANDELOT, RFDA 87, p. 479 et CE 23 octobre 1987 RFDA 87 Conclusions MASSOT.
- (18) Pour un exemple de l'application directe d'un jugement de la Cour d'Oslo par le Juge administratif, *Syndicat des Murins Pêcheurs*.
- (19) Voir note 11 ci-dessus
- (20) L'affaire de la Montédison : voir un cas de pollution internationale : « l'affaire des Boues Rouges », *Journal de Droit International*, 1975, p. 207 et suiv. par Ch. A. KISS, et Ch. HUGLO, J.P. KARSENTY. Note in Gaz. Pal 18 mars 1975, p. 12 et 20, et *La mer et le droit* par Emmanuel du PONTAVICE et Patricia CORDIER, Puf Editeur, p. 402 et suiv ; voir, également, note 16 ci-dessus.
- (21) Cf note 18 ci-dessus
- (22) KRAMER « L'effet direct des directives », RJE 3/90 p. 325.
- (23) CE, *Alitalia*, AJDA, 89, p. 387.
- (24) Voir note 15 ci-dessus et HUGLO (C.), « Les contraintes du Droit Européen, LPA, 3 janvier 1992, n° 2.
- (25) Conclusions (non publiées) SIMON, Tribunal Administratif de Strasbourg, 30 janvier 1992, Affaire APTO.

Les audits environnement

Michel Diricq

L'audit environnement est une analyse quantitative et qualitative objective des impacts d'une activité industrielle sur l'environnement, et de leur gestion.

La promotion de la pratique des audits par les autorités de la Communauté européenne correspond à un souci de développement et d'harmonisation de la prise en compte des impacts environnementaux des entreprises industrielles européennes.

Il existe un lien très fort entre environnement et compétitivité et, en cela, l'audit environnement est un outil de stratégie microéconomique et une grille d'analyse pour la gestion de la production, qu'il est important de compléter par une analyse des produits, plus horizontale et directement liée aux marchés, de type écobilan.

La Commission de la Communauté européenne a adopté une directive organisant l'adhésion volontaire d'entreprises industrielles à un système européen dit d'« éco-audit » ⁽¹⁾. Cette directive sera prochainement approuvée par le Conseil des ministres et le Parlement européens et sera immédiatement mise en application.

Après avoir connu une période d'opposition à la logique économique, l'écologie en tant qu'outil de gestion de l'environnement, est en train de passer au centre du nouveau système industriel qui se met en place, devenant pour les entreprises à la fois un marché, un facteur de croissance, et une arme de la compétitivité ⁽²⁾. Il est devenu désormais essentiel pour les entreprises industrielles de promouvoir des stratégies de prise en compte des impacts sur l'environnement.

Enfin, s'il existe toujours de grandes incertitudes scientifiques sur les évolutions des écosystèmes et la dynamique des phénomènes d'ampleur planétaire, de grandes tendances se dessinent toutefois sur lesquelles il y a déjà une place pour une démarche très concrète.

Nous présenterons dans cet article successivement :

— les situations étrangères et la directive européenne. Nous montrerons dans un premier temps le retard de l'Europe par rapport aux Etats-Unis en matière de législation sur l'environnement et la mise en place des contrôles. On analysera, dans une deuxième étape, le rôle des audits

environnement dans le développement et l'harmonisation des activités tendant à la protection de l'environnement ;

– nous présenterons ces méthodes d'évaluation peu connues, car nouvelles, que sont les audits environnement et les écobilans ;

– enfin nous ferons part de notre expérience de praticien en nous prononçant sur l'effectivité et les perspectives d'extension des audits environnement.

Perspectives nationales et supranationales

La pratique des audits environnement de sites industriels s'est d'abord développée en Amérique du Nord, au fur et à mesure de l'évolution de la législation en matière d'environnement. L'Etat du New Jersey a adopté dès 1983 une loi, l'ECRA ou *Environmental Cleanup Responsibility Act*, à la suite d'un procès opposant une société immobilière britannique ayant racheté le site d'une usine chimique, à l'ancien propriétaire, après la découverte de 227 tonnes de mercure reposant sous l'usine, et où les deux parties furent jugées responsables.

Selon la législation fédérale américaine, le propriétaire d'un site est tenu pour responsable des dommages provoqués par les pollutions résultant de l'usage de sa propriété, même si la cause de cette pollution est antérieure à son accession à la propriété, et même si cette pollution résulte de l'activité d'un locataire. C'est la position arrêtée dans le *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* (CERCLA), voté en 1980. Un amendement adopté en 1986 dans le *Superfund Amendment and Reauthorization Act* (SARA), prévoit que, la responsabilité du propriétaire actuel peut être dégagée, s'il prouve qu'il n'avait pas de raison de connaître l'existence d'une pollution, ce qui présuppose qu'une enquête ait été effectuée avant l'achat du site. Le recours à la loi sur les faillites ne permet pas, par ailleurs, d'échapper aux obligations de décontamination d'un site.

Certains Etats, comme le New Jersey avec l'ECRA, protègent l'acheteur en obligeant le vendeur à démontrer que le site n'est pas contaminé, ou à prendre en charge la décontamination, avant que la transaction puisse être effectuée. Durant les trois premières années, 3 000 cas ont été examinés dans cet Etat.

Ainsi, les audits environnement sont devenus pratique courante aux Etats-Unis et, par exemple, dans l'Etat du Massachusetts, 2 000 audits sont réalisés chaque année. La pratique s'étend même aujourd'hui parmi les banques américaines de refuser d'accorder des crédits aux entreprises fortement polluantes⁽³⁾, n'ayant pas effectué d'audit et appliqué leurs conclusions.

Pratiqué principalement en Amérique du Nord dans le cas de rachat d'entreprises, l'audit environnement, positionne le site étudié par rapport

aux normes existantes, ou par rapport à un niveau de performance donné ; il détermine si les modes d'utilisation du site génèrent des niveaux d'émission importants, et estime les coûts associés à une réparation des dommages ou préjudices à l'environnement. Il y est, toutefois, de plus en plus pratiqué dans une optique de suivi et de contrôle d'une activité industrielle et devient un outil de gestion de l'impact sur l'environnement et de prévention des risques.

La directive de la Communauté européenne d'adhésion volontaire au système d'éco-audit

La Commission veut faire de l'audit environnement « un outil systématique, périodique et objectif de mesure des performances environnementales et améliorant l'information de la société, des autorités et du public » ⁽⁴⁾.

La certification de l'audit environnement et des informations livrées au public, par un expert neutre accrédité par les autorités nationales, est également jugée indispensable par les responsables communautaires et est incluse dans le système d'éco-audit européen.

Plus qu'un simple audit des impacts environnement d'un site ou d'une entreprise avant rachat, l'audit environnement, tel qu'il est voulu par les experts de la Commission des Communautés européennes, est donc un véritable outil de gestion d'une activité industrielle. Il doit permettre à l'entreprise commanditaire de rationaliser sa politique en matière d'environnement, de prévenir les risques liés à son activité, de se positionner favorablement face à l'évolution des normes, et peut favoriser une bonne image de marque.

Des exemples de ce type d'utilisation ont déjà été rencontrés en Amérique du Nord, tout d'abord. R. DAIGNEAULT ⁽⁵⁾ cite l'exemple d'une usine canadienne de pâte à papier où des huiles de transformateur contenant du PCB ont été déversées accidentellement dans une rivière lors d'une vidange. Le tuyau de vidange, probablement considéré comme inutile, avait été coupé lors d'une opération de maintenance. Une équipe d'intervention a dû être engagée, et une forte amende a dû être payée pour le rejet illicite. Un audit environnement aurait permis d'identifier le risque associé au transformateur, et aurait, par exemple, recommandé la construction de digues pour contenir un déversement accidentel, ou conseillé la vérification systématique du matériel avant toute opération de vidange. Il aurait, enfin, indiqué la marche à suivre en cas d'accident, et l'entreprise aurait sans doute pu se décharger de sa responsabilité pénale en faisant valoir une défense de « diligence raisonnable ».

Des programmes européens d'audit environnement ont, par ailleurs, été ou sont déjà en cours d'application pour des industries entières ou pour des groupes industriels dans différents pays de la Communauté. On peut

citer, par exemple, le programme de promotion des audits au sein des industries de la chimie britannique ⁽⁶⁾ et la politique plus volontariste menée par les pouvoirs publics néerlandais ⁽⁷⁾ (ceux-ci ont déjà demandé l'engagement de réalisation de quinze secteurs industriels). De fait, si des pays d'Europe du Nord ont une législation déjà avancée (Pays-Bas, mais également Allemagne et Danemark notamment), la Grèce, le Portugal et l'Espagne craignent que la protection de l'environnement n'entrave leur développement économique. L'action de la Communauté européenne contribuera à ce que, dans ces pays également, les entreprises industrielles soient à l'avenir d'avantage confrontées à leurs responsabilités en matière d'environnement.

Intérêt des audits environnement

Quel est le rôle des audits environnement dans le développement et dans l'harmonisation des activités tendant à la protection de l'environnement ?

L'audit environnement, outil d'expertise objective

Le développement de méthodologies d'analyse et d'expertise répond à la prise de conscience qu'on ne peut rester aveugle face à des évolutions qui peuvent constituer des menaces. Les politiques de promotion et de développement des audits environnement sont le moyen de cerner de façon objective à la fois le territoire et les frontières de la « *terra incognita* » des nuisances portées à l'environnement ⁽⁸⁾.

Démarche empirique où les vérités scientifiques ne sont pas sources de jugement de valeur mais de calculs de flux de matières et d'énergie, les audits environnement ne comportent que rarement des jugements de nuisances ou de risques. Leur fonction est, en effet, de fournir une base objective d'évaluation pour les acteurs de la gestion de l'environnement, industriels, pouvoirs publics, mouvements écologistes et associations de consommateurs, en apportant une connaissance utile des filières industrielles, des matériaux et des produits. Le recours aux experts indépendants est alors indispensable, une fois établies la rigueur de leur méthodologie et l'objectivité de leurs diagnostics.

Dans cette optique, les audits environnement sont, par exemple, susceptibles d'intéresser des Etats et les collectivités locales à plus d'un titre.

Allant au-delà des études d'impact et de sûreté, et pouvant aboutir à des documents publics (la publication des résultats serait obligatoire dans le cadre des éco-audits de la Communauté européenne), les audits peuvent d'abord permettre à une collectivité de mieux connaître la performance vis-à-vis de l'environnement des entreprises installées sur son territoire ou projetant de le faire.

Le problème des friches industrielles est également justiciable de cette procédure. Un site industriel abandonné peut présenter des risques qui concernent l'ensemble de la collectivité (contamination des eaux et des sols, dégagements atmosphériques), ou bien uniquement les personnes exposées sur le site même (travailleurs pour la reconversion d'une friche, futurs utilisateurs). Un audit permet d'identifier les problèmes, de cerner la responsabilité du propriétaire et des anciens utilisateurs du terrain, d'évaluer l'importance des éventuelles contaminations et les risques associés, de proposer, enfin, des solutions adaptées au type de reconversion prévu et d'en chiffrer le coût.

Enfin, l'approche utilisée pour les audits environnement d'entreprise peut être appliquée à une collectivité. Il s'agit de dresser un bilan des activités et des nuisances et d'examiner ou de mettre en place une politique visant à minimiser les impacts sur l'environnement. Suivant le degré d'implication des différents intervenants (services techniques, administrations, associations, partenaires industriels), l'audit pourra être global, ou bien restreint à tel ou tel aspect de la gestion de l'environnement : collecte et traitement des déchets, gestion de l'eau, transports, implantation d'entreprises, etc.

L'audit environnement, outil d'analyse microéconomique

L'audit environnement permet aux entreprises d'intégrer l'environnement comme un des éléments-clés de leur stratégie. La prise en compte des critères d'impact sur l'environnement permet aux entreprises d'améliorer leurs *process*, leur organisation, leurs relations clients-fournisseurs, les traitements de leurs émissions et déchets.

Il peut sembler, en outre, utile à une entreprise de se situer par rapport à ses concurrents du point de vue du critère environnement ; qu'il s'agisse de capter une clientèle sensible aux critères environnementaux, de devancer ses concurrents dans le respect d'une réglementation existante ou à venir,...

L'audit environnement, outil de gestion de production

L'audit environnement apparaît également comme un outil d'amélioration des situations locales à partir d'une meilleure comptabilisation des flux d'énergie et de matière sur un site. L'audit environnement permet ici d'orienter les choix d'investissement sur une filière de production, qu'il s'agisse de choix d'énergie ou de l'ensemble des facteurs déterminant le coût écologique d'une production.

On peut donner l'exemple simple de la comparaison de deux procédés de production du point de vue de leurs impacts sur l'environnement. L'audit environnement permet un choix optimal des techniques sous contraintes fixées : priorité donnée à l'air ou à l'eau, gestion de la post-consommation en fonction de critères également économiques et techniques.

Méthodologie des audits environnement

Nous nous proposons de définir les audits environnement et d'en présenter une méthodologie générale.

Un audit environnement est une grille d'analyse permettant d'obtenir une base quantitative et qualitative objective des impacts d'un site ou d'une entreprise industrielle sur l'environnement.

Un audit exige une approche technique multi-disciplinaire. L'auditeur doit appliquer une méthodologie reconnue, vérifier la validité des données recueillies, souligner les manquements aux normes et évaluer les possibilités de mise en conformité, d'un point de vue à la fois technique et économique. Il agit donc comme un véritable *expert comptable de l'environnement*, établissant ou certifiant les comptes environnement. Enfin, en tant qu'outil d'analyse de la gestion de production et de la concurrence, l'auditeur apparaît comme un conseil soulignant les liens entre environnement et compétitivité.

Les flux étudiés sont de cinq catégories :

- l'énergie ;
- les produits non-énergétiques consommés, y compris l'eau ;
- les déchets ;
- les émissions vers l'air ;
- les émissions vers l'eau.

On tente, pour chacun de ces flux, de quantifier ou de décrire d'une façon générale :

- la nature des flux ;
- les quantités annuelles mesurées ;
- les modes opératoires de mesure et les procédures éventuelles d'auto-contrôle ;
- les instruments de mesure et leur fiabilité ;
- l'origine des flux entrants et la destination des flux sortants ;
- les lieux et les étapes de génération du flux ;
- les toxicités éventuelles ;
- les modes de gestion afférents (installations de traitements, gestion de stocks, gestion de l'énergie,...).

Cet audit nécessite l'analyse du positionnement de l'entreprise selon différents critères :

- localisation et environnement du site ;
- historique de l'activité industrielle sur l'ensemble du site ;
- contraintes réglementaires locales, nationales ou supranationales ;
- contraintes politiques locales, nationales ou supranationales ;
- description des *process* ;
- description des produits.

Poursuivre par l'engagement dans le système d'Eco-audit

L'audit environnement, tel qu'il est présenté dans la directive européenne, implique, de la part des entreprises qui s'y soumettent, un engagement dans une stratégie étendue de gestion des impacts induits, stratégie devant se traduire par la définition d'une véritable « politique environnementale ». Le label européen d'Eco-audit serait en effet attribué aux acteurs industriels qui, « pour un site déterminé, doivent après avoir réalisé une analyse environnementale du site, avoir mis en place un dispositif de protection de l'environnement, avoir rédigé une déclaration environnementale, soumettre une première déclaration environnementale validée par un vérificateur environnemental agréé. » ⁽¹⁴⁾.

Il s'agit donc, pour les autorités européennes, d'impliquer pleinement les entreprises industrielles dans la prise en compte des impératifs environnementaux ; il leur est demandé plus que la réalisation de simples audits d'environnement.

Il est nécessaire, enfin, de préciser la distinction entre l'audit environnement et deux autres importantes formes d'action de repérage, puis de gestion des impacts environnementaux, que sont l'engagement dans un schéma d'attribution d'éco-labels et la réalisation d'écobilans.

Les *écobilans* (Life-cycle Analysis ou LCA en anglais) sont la réalisation de grilles d'analyse permettant de quantifier les flux d'énergie et de matières tout au long des *cycles de vie des produits et des process de production*.

Les *éco-labels*, différents des logos d'Eco-audits, sont décernés à la suite de la réalisation d'écobilans de *produits*, suivant des procédures qui doivent encore être fixées au niveau européen. Citons ici rapidement les produits, et les Etats membres qui sont responsables d'initiatives dans l'étude de critères d'attribution d'éco-labels :

- machines à laver le linge (Grande-Bretagne) ;
- photocopieurs (Danemark) ;
- machines à laver la vaisselle (Grande-Bretagne) ;
- papier « essuie-tout » (Danemark) ;
- ampoules électriques (Grande-Bretagne) ;
- papier toilette (Danemark) ;
- engrais (Grande-Bretagne) ;
- papier machine (Danemark) ;
- laque pour cheveux (Grande-Bretagne) ;
- matériaux d'isolation (Danemark) ;
- systèmes de chauffage solaire (Allemagne) ;
- peinture (France) ;
- lessives et détergents (Allemagne) ;
- piles (France).

La sélection des critères par les pouvoirs publics nationaux devrait être examinée par les autorités européennes au mois d'octobre.

L'expérience de praticien sur l'effectivité et les perspectives d'extension des audits environnement

Les écobilans constituent des outils d'analyse complémentaires des audits environnement et sont nécessaires si l'on recherche une compréhension globale de l'ensemble des impacts environnementaux pour une activité industrielle ou pour des produits.

Pour conclure, ajoutons qu'il est probable que l'on s'oriente vers une dualisation du marché des audits environnement, segmentation dont nous percevons qu'elle correspondra à la satisfaction de deux types de besoins :

- audit réglementaire où serait essentiellement analysé le respect des réglementations, sous une contrainte économique présentée comme prioritaire ;

- audit plus haut de gamme, où la contrainte juridique serait, par exemple, plus soigneusement analysée avec des spécialistes reconnus de ce domaine comme des cabinets d'avocats, l'audité cherchant à se protéger de lourdes sanctions pénales potentielles (dans les cas de rachat ou d'implantation essentiellement) ; audit où, par exemple, des écobilans complets intégrant les filières de pré – et post – consommation permettraient une analyse globale de la gestion et des objectifs environnementaux de l'audité.

Notes

(1) Commission des Communautés européennes, « Proposition du règlement du Conseil permettant l'adhésion volontaire par les entreprises du secteur industriel à un système communautaire d'éco-audit », Bruxelles, janvier 1992.

(2) Pour une introduction sociologique générale, on pourra consulter la revue *Autrement*, sous la direction de J. THEYS et B. KALAORA, « La terre outragée. Les experts sont formels ! », 1^{er} trimestre 1992.

(3) *Financial Times*.

(4) Bernardo DELOGU : « Eco-audit » a european community scheme for the evaluation and improvement of environmental performances in industrial activities.

(5) R. DAIGNEAULT, « La vérification environnementale : analyse d'un cas vécu », cabinet Lapointe Rosenstein, 1990.

(6) The ENDS Report n° 196, may 1991, Londres.

(7) The ENDS Report n° 205, february 1992, Londres.

(8) Mentionnons, toutefois, le dixième anniversaire de la revue de la SETAC, « Environmental toxicology and chemistry », Pergamon Press.

(9) D. GIFFIN Jr., J.-H. BORGERSEN, « On the importance of environmental assessments », ASA valuation, janvier 1989.

- (10) J. MERCER, « Don't gamble on a real estate purchase : an environmental assessment can separate winners from losers », ASA valuation, janvier 1990.
- (11) M. COGEN, M.-E. FORD, J.-H. McCREARY, « What you need to know about environmental audits », cabinet Nixon, Hargrave Devans & Doyle, octobre 1989.
- (12) R. DAIGNEAULT, « La vérification environnementale quotidienne : le cas de l'entreprise canadienne », cabinet Lapointe Rosenstein, 1990.
- (13) R. DAIGNEAULT, « La gestion et l'entreposage des déchets dangereux au Québec », cabinet Lapointe Rosenstein, 1990.
- (14) Doc. cit. Commission des Communautés Européennes.

Bilan et propositions en matière d'actions publiques

Jean-Louis Gallet

Président de la Commission « Ecologie et actions publiques »

Face aux critiques dénonçant l'inefficacité des actions publiques en matière de protection de l'environnement, une Commission « Ecologie et actions publiques » a été constituée en 1990 à l'initiative commune des ministères de la Justice, de l'Intérieur et de l'Environnement pour dresser le bilan des autorités administratives et judiciaires dans ce domaine.

Les travaux de cette Commission ont abouti à un bilan quelque peu sombre : le droit de l'environnement, bien qu'abondant, est peu satisfaisant et son application est marquée par une certaine inefficacité. Il convient désormais de chercher à définir un meilleur ordre juridique, et d'améliorer le fonctionnement des structures.

La protection du cadre de vie ainsi que la réduction des pollutions et des risques affectant notre environnement constituent à notre époque une préoccupation grandissante de l'opinion publique française et internationale consciente de la précarité des milieux naturels et de leurs équilibres.

La prise de conscience est sans doute relativement ancienne, mais aujourd'hui l'environnement apparaît comme un élément essentiel à la survie de l'espèce humaine.

Dans ce contexte, en même temps que les associations de protection de la nature devenaient plus actives et contribuaient à la naissance d'une culture environnementale, les pouvoirs publics ont mis en place des structures administratives et des dispositifs législatifs et réglementaires destinés à organiser et à assurer la prévention, la réparation et la répression des atteintes au patrimoine écologique.

Cependant, des critiques se sont élevées qui ont dénoncé l'inefficacité des actions publiques, faisant entendre que l'arsenal juridique se révélait peu adapté et mal employé et que sa mise en œuvre ne permettait pas d'atteindre les objectifs annoncés.

Dès lors, il apparaissait opportun de dresser un état de la situation réelle, avant que puissent être éventuellement prises les décisions appropriées.

Ainsi, par une initiative commune, le Garde des sceaux, ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Environnement ont décidé, en 1990, de constituer la Commission « Ecologie et actions publiques » ⁽¹⁾ chargée de dresser le bilan de l'action des autorités administratives et judiciaires dans le domaine de la protection de l'environnement et de formuler toutes propositions utiles à accroître l'efficacité de leurs interventions.

Les travaux de cette commission qui ont donné lieu à un rapport remis, en juin 1991, aux trois ministres concernés, ont abouti à un constat quelque peu sombre. Celui-ci peut être ordonné autour de deux idées :

Le droit de l'environnement, quoiqu'abondant, est peu satisfaisant.

Certes, le dispositif normatif français constitué d'une profusion de textes législatifs et réglementaires présente une grande richesse. Il n'est guère d'activités humaines susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement ou le cadre de vie, qui n'aient donné lieu à une réglementation, soit pour en limiter et en réguler l'impact (ex. : activité industrielle, s'agissant notamment des installations classées, activité de construction ou d'aménagement, etc.), soit pour assurer la protection du milieu où elles s'exercent (ex. : montagne, littoral, etc.).

Toutefois, la conception et l'élaboration de ces normes ne procèdent pas véritablement d'un principe directeur de référence, mais résultent d'une stratification progressive, davantage réalisée par des interventions publiques circonstanciées qu'inspirée par une volonté permanente.

Les textes destinés à protéger l'environnement, qui, en l'état actuel du droit positif, ne peuvent se rattacher à un principe fondamental énoncé par un texte de valeur supra-législative ou dégagé par la jurisprudence, sont en outre dispersés dans divers « instruments » (code rural, code de l'urbanisme, code forestier...), à défaut d'une véritable codification. Le corpus flou qu'ils constituent recèle aussi des contradictions nées de la reconnaissance d'une certaine forme de droit à polluer ou à altérer l'environnement (ex. : définition de seuils de rejets ou d'émissions, affirmation législative d'un droit d'antériorité, principe pollueur-payeur...).

A ces handicaps majeurs s'ajoutent d'autres insuffisances tout aussi souvent dénoncées ; l'inadaptation des règles de preuve et de réparation des dommages, l'inadéquation des sanctions pénales à la gravité des comportements, l'incohérence de certaines dispositions répressive, l'inapplicabilité de textes excessivement techniques.

Ainsi, le droit de l'environnement souffre de ses propres limites.

L'application du droit de l'environnement est marquée par une certaine inefficacité

Les agents chargés de mettre en œuvre les textes protecteurs de l'environnement n'interviennent pas de la manière la plus efficiente.

La multiplicité et le cloisonnement des services administratifs susceptibles d'intervenir, une circulation insuffisante de l'information, des pratiques disparates ou insuffisamment rigoureuses, des tolérances voire des carences de la part de l'administration, l'insuffisance des moyens, l'absence de définition d'une politique départementale d'action constituent des entraves à une protection réellement efficace contre les atteintes à l'environnement.

De même des relations peu satisfaisantes entre l'administration et l'institution judiciaire, une incompréhension réciproque entretenue par des fonctionnements opaques, des interventions préventives et des décisions répressives, sujettes à des aléas ou empreintes de faiblesses réduisent encore la portée de la lutte contre la « délinquance écologique ».

En outre, ces modalités décevantes des actions publiques s'inscrivent dans le contexte d'une formation, civique et professionnelle, quelque peu défailante.

Cependant l'objectivité commande de souligner qu'au delà de ce constat critique, la prise de conscience de la nécessité d'accroître l'efficacité des interventions gagne les magistrats et responsables des services extérieurs de l'Etat. Des efforts sont déployés, des initiatives sont prises, des actions sont menées qui laissent augurer une évolution favorable. Celle-ci, pour être encouragée et accélérée, requiert des décisions et des orientations qui témoignent de la volonté politique claire de placer la protection de l'environnement parmi les objectifs majeurs des pouvoirs publics.

Même si certaines d'entre elles appellent probablement des réflexions complémentaires, les propositions formulées par la commission « Ecologie et actions publiques » paraissent constituer les voies d'une amélioration des interventions administratives et judiciaires. Pour leur examen détaillé, on se reportera au rapport lui-même. Une présentation synthétique conduit à noter qu'elles tendent à :

- l'instauration d'un meilleur ordre juridique,
- l'obtention d'un meilleur fonctionnement des structures.

Un meilleur ordre juridique

Quoique pouvant apparaître à beaucoup comme largement empreinte d'irréalisme, la *transcription constitutionnelle* d'un principe de droit à l'intégrité de l'environnement serait incontestablement l'affirmation solennelle de la valeur éminente du patrimoine naturel et l'instauration d'une

référence juridique qui manque actuellement aux règles protectrices de l'environnement.

A défaut, l'énoncé, en exergue du futur code de l'environnement, d'un *texte soulignant l'intérêt général* qui s'attache à la protection des éléments et milieux naturels et du cadre de vie, comme le font d'ailleurs de manière partielle quelques lois récentes, pourrait avoir un utile effet pédagogique et favoriser quelques hardiesses jurisprudentielles.

La *codification*, ci-dessus évoquée, qui est au demeurant envisagée, devrait fournir aux praticiens et aux associations de défense de l'environnement, un instrument indispensable. Mais au delà de la simple réunion des textes épars, elle devrait être l'occasion de poser les bases d'une définition de l'environnement, de rétablir la hiérarchie des normes en la matière, d'introduire davantage de cohérence dans les dispositions répressives. Pour ce dernier point, elle implique une coordination avec les travaux d'élaboration du livre V du nouveau code pénal.

La *refonte nécessaire du droit pénal de l'environnement* doit s'inspirer des principes suivants :

- mieux définir et articuler les domaines respectifs des sanctions administratives et pénales,
- harmoniser et regrouper les incriminations,
- adapter les sanctions à la dangerosité et à la gravité des comportements délictueux,
- privilégier les sanctions de nature à permettre la suppression effective des atteintes à l'environnement à des fins écologiques et pédagogiques.

Le *délit matériel de pollution*, dont l'efficacité est avérée dans le domaine de l'eau, devrait être étendu aux autres milieux (air, sol) et viser tous les rejets de nature à porter atteinte à la faune, à la flore et à la santé humaine. Pour en atténuer le caractère critiquable au regard des principes du droit pénal général, tenant à la présomption de l'élément moral de l'infraction et à une application trop « automatique », une possibilité d'exonération pourrait être ménagée au prévenu qui rapporterait la preuve qu'il a pris toute mesure propre à éviter la survenance du dommage, compte tenu de l'état actuel des technologies disponibles.

Quant aux comportements volontaires d'atteintes aux milieux naturels, ils doivent faire l'objet d'une incrimination spécifique, sanctionnée de peines considérablement aggravées.

D'une manière plus générale, le nouvel ordonnancement juridique, dans le domaine pénal, devrait marquer le positionnement de l'environnement parmi les valeurs collectives fortes à protéger. Il devrait aussi comporter *un arsenal élargi de peines complémentaires* tendant à la remise en état des lieux et à la mise en conformité et permettant la publicité et l'affichage des décisions de condamnation.

La *voie civile* devrait devenir un *instrument privilégié de protection* contre les atteintes à l'environnement. Pour cela, dans les situations d'urgence,

l'action en référé, plus largement ouverte, devrait permettre notamment l'interdiction d'une activité dangereuse illicite constituant une menace sérieuse de dommage à l'environnement. Ce véritable « *référé écologique* », qui pourrait être exercé par les associations agréées au titre de la protection de l'environnement, par les maires, par les préfets ou par certains agents des services extérieurs de l'Etat agissant par délégation, par le ministère public, serait une voie de droit utile pour prévenir un dommage imminent ou pour faire cesser une atteinte manifestement illicite.

Mais aussi, de manière plus ambitieuse, dans le cadre d'une *refonte du système de responsabilité civile en cas d'atteintes à l'environnement*, le principe d'une responsabilité objective fondée sur le risque, l'amélioration du système des preuves, notamment par l'instauration de présomptions de causalité, l'indication précise des chefs de préjudices réparables, la mise au point de méthodes d'évaluation du préjudice écologique, la réparation intégrale de ce dernier, en nature dans toute la mesure du possible, constituent les axes essentiels d'une meilleure protection de l'environnement. Dans une telle perspective, et en corollaire, le développement de l'assurance serait un élément important de ce dispositif d'ensemble. De même, la création d'un *fonds national d'action en matière de protection de l'environnement*, doté de la personnalité morale, pourrait être une mesure efficace en vue d'une meilleure réparation du préjudice écologique.

En effet, spécialement habilité par la loi à poursuivre cette réparation, il aurait un rôle moteur dans les actions en justice, veillerait à l'exécution des condamnations en nature (remise en état des lieux, restauration...) prononcées à sa demande, et, avec les sommes dont il disposerait, pourrait aider les associations agréées à agir en justice et financer, en cas d'insolvabilité ou d'indétermination du responsable, la réalisation des travaux de mise en conformité, de régularisation ou de restauration de l'état initial.

Indépendamment des grands points qui viennent d'être évoqués, le perfectionnement du droit positif implique aussi l'amélioration de la procédure administrative contentieuse, notamment en conférant un effet suspensif à certains recours, le progrès de la réglementation des études d'impact et des enquêtes publiques, en développant la prise en compte initiale et le suivi des effets des projets sur l'environnement, l'amélioration de la législation sur les installations classées par l'instauration d'un lien entre les procédures d'autorisation et de délivrance du permis de construire et par l'organisation de l'intervention des associations agréées.

Il est essentiel de préciser que tous ces efforts de mise en cohérence et de réaménagement du droit français de l'environnement doivent s'accomplir avec le souci d'intégrer à l'ordre juridique interne les textes et les orientations communautaires, tant il est vrai qu'outre les obligations découlant de notre appartenance à la Communauté européenne, la protection de l'environnement ne peut utilement s'envisager que dans une démarche dépassant le cadre national.

Un meilleur fonctionnement des structures

L'organisation administrative doit tendre à bien identifier les rôles et les compétences des différents services et agents chargés de la protection de l'environnement, du cadre de vie et des milieux naturels. Elle doit surtout mieux assurer la coordination et l'évaluation de leurs interventions. Si la création d'une véritable direction départementale de l'environnement paraît susciter des hésitations voire des réserves, à tout le moins, la désignation, par les préfets, de « *chefs de file* » choisis parmi les agents de haut niveau des services extérieurs, peut constituer une solution pertinente : chacun d'eux serait en charge d'un milieu (eau, air, faune et flore, sol) et, à ce titre, devrait orienter et coordonner la formation et l'action des agents dans le domaine considéré et être dans ce domaine l'interlocuteur privilégié des associations, des collectivités locales, des particuliers et de l'institution judiciaire.

Une telle organisation paraît susceptible de responsabiliser les services, de briser les cloisonnements, de favoriser la collecte, le traitement et la diffusion des informations sur les milieux naturels et sur les atteintes dont ils sont l'objet, de propager dans l'administration les préoccupations de protection du cadre de vie et de chacun des milieux considérés, de mieux assurer les contrôles, de permettre une meilleure définition des objectifs et une meilleure évaluation des résultats. Elle peut ainsi faciliter l'émergence d'une politique départementale par milieu avant d'aboutir à une véritable politique de protection de l'environnement dans chaque département.

Mais cette politique n'aura sa pleine efficacité que si elle s'accompagne, dans une large mesure, d'une recherche consensuelle et de la mise en place d'un partenariat local actif impliquant aussi les collectivités territoriales, certaines branches professionnelles et les associations agréées. Aussi a-t-il été préconisée la création d'un conseil départemental de l'environnement et de la protection naturelle où les différents partenaires conviendraient d'actions concertées et d'objectifs de qualité.

L'institution judiciaire a nécessairement sa place dans ce partenariat, sans pour autant abandonner ses prérogatives ni les principes qui la régissent et notamment son indépendance. L'instauration d'une politique environnementale cohérente comprend naturellement l'élaboration, notamment sous l'impulsion du ministère public, d'une politique préventive et répressive claire et énergique.

L'objectif est d'obtenir la meilleure cohérence possible des actions, compte tenu de la multiplicité des intervenants, ainsi que d'intégrer cette politique à la politique pénale d'ensemble du Parquet. A cet égard, des initiatives prises dans certaines juridictions, portant sur la tenue de réunions périodiques de travail, l'identification précise des correspondants respectifs, l'amélioration du contenu des procédures, l'échange réciproque d'informations, de nouvelles modalités d'exercice de l'action publique, témoignent de la pertinence de telles orientations.

Conclusion

Certes la protection de l'environnement concerne, en premier lieu, les agents qui ont mission de l'assurer. Mais, il est banal et pourtant encore nécessaire d'ajouter qu'elle est l'affaire de tous les citoyens.

En dépit des améliorations qui doivent être apportées à l'ordonnancement juridique et au fonctionnement des structures, il faut bien considérer que l'efficacité des actions publiques est largement conditionnée par une formation particulièrement performante et dynamique en la matière, qu'il s'agisse de la formation civique, de la formation scolaire et universitaire ou de la formation professionnelle.

Hormis le travail patient des principales associations agréées pour la protection de l'environnement, la *formation des citoyens* n'est guère qu'une sensibilisation provoquée, plus ou moins durablement, par l'annonce médiatique d'une atteinte grave à notre cadre de vie ou au patrimoine naturel. Or, il s'agit davantage de créer et de transmettre une culture nouvelle qui influe sur les comportements individuels et collectifs. Certes, il ne peut être question d'idolâtrer la Nature mais simplement d'apprendre à la respecter, et de pacifier les relations de l'Homme avec elle et avec son cadre de vie, fut-il urbain. Cela implique probablement la substitution progressive d'une démarche qualitative à un raisonnement essentiellement d'ordre quantitatif, et une définition du progrès moins en référence à la croissance économique qu'à la notion d'équilibre. Une telle formation s'inscrit nécessairement dans le temps, mais cela ne peut dissuader de l'entreprendre.

La formation scolaire et universitaire doit aussi faire une place plus grande à l'environnement par la création d'enseignements, de filières et de diplômes correspondant à une spécialisation en la matière.

Enfin la *formation professionnelle* doit être développée à l'adresse des agents des administrations, des magistrats, des membres de branches professionnelles, des membres des associations agréées, des enseignants, des journalistes. Dans toute la mesure du possible, elle doit être commune à toutes ces personnes concernées par la protection de l'environnement, afin de faire apparaître et propager, de manière homogène, la culture précédemment évoquée. Elle doit en tout cas comporter trois volets :

- un *volet juridique* qui donne une connaissance suffisante des textes, des procédures et de la jurisprudence, en complément de l'enseignement universitaire ;
- un *volet administratif* pour informer sur les rouages administratifs, le rôle, la compétence et le fonctionnement des divers acteurs y compris l'institution judiciaire ;
- un *volet écologique* qui présente le contexte technique de la protection de l'environnement, ses enjeux, les données relatives aux milieux, etc.

Une telle formation doit être organisée, à l'échelon national par les écoles professionnelles qui, sur ce point, seraient bien inspirées de se rapprocher. En outre, les organismes représentatifs, notamment de certaines branches industrielles, pourraient prendre des initiatives heureuses qui témoigneraient de leur volonté d'ancrer les préoccupations d'environnement dans leur stratégie économique.

Mais cette formation doit aussi faire largement l'objet d'initiatives locales, mettant en présence les acteurs quotidiens de la protection de l'environnement.

Il convient de souligner que les ministères de la Justice et de l'Environnement ont pris conscience de cette nécessaire formation, puisqu'ils ont conclu récemment un protocole organisant les formations communes de leurs personnels, notamment dans la perspective d'une plus grande efficacité et aussi avec l'objectif d'assurer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficultés. A cet égard, on peut retenir que les actions en faveur de la protection du cadre de vie peuvent s'intégrer parfaitement à une politique dynamique de la ville. De telles actions peuvent être de précieux facteurs de resocialisation et faire converger utilement les différentes composantes du mouvement associatif.

La protection de l'environnement demeure encore largement un projet... exaltant !

Note

(1) La commission « Ecologie et actions publiques » était composée de : M. André Berhaut (Préfet), M^{me} Anne Cazala (Conseiller au tribunal administratif de Paris), M. Pierre Delacroix (Président de l'association France nature environnement), M. Jean-Louis Gallet (Magistrat - Inspecteur des services judiciaires), M^{me} Corinne Lepage-Jessua (Avocate), M^{me} Martine Remond-Gouilloud (Professeur de droit), M. Frédéric Scanvic (Auditeur au Conseil d'Etat), et M. Jean-Claude Suzanne (Ingénieur général des mines, coordinateur de la Mission d'inspection spécialisée de l'environnement).

Les enjeux du Sommet de la Planète Terre

Colette Thomas

Partout, sur la planète, quelque soit le niveau de vie d'une nation, économie et écologie ne font pas bon ménage. Les Nations Unies ont donc décidé d'organiser la conférence de Rio (3-14 juin 1992, Brésil), la plus grande jamais mise sur pied, afin de mettre tous les problèmes à plat et de réconcilier ces deux objectifs constamment contradictoires, l'environnement et le développement. Pour Maurice STRONG, Secrétaire général de la conférence, « l'objectif principal du Sommet de la planète Terre est de jeter les bases d'une association mondiale entre les pays en développement et les pays plus industrialisés, reposant sur des besoins mutuels et des intérêts communs, pour assurer l'avenir de la planète ».

C'est le rapport du Club de Rome « Halte à la croissance », publié en 1972, qui soulève les premières inquiétudes sur la dégradation de l'environnement. Les auteurs du rapport s'interrogent également sur la validité des modèles économiques, basés uniquement sur la croissance.

La même année, se réunit à Stockholm la Conférence des Nations Unies pour l'environnement. Elle proclame que « la protection et l'amélioration de l'environnement sont des questions d'importance majeure, qui concernent le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier ». La conférence met en avant un nouveau concept, celui d'écodéveloppement, et les Nations Unies créent dans la foulée une nouvelle agence, spécialisée dans les questions d'environnement, le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement).

Le choc pétrolier de 1973 et la crise économique mondiale qu'il entraîne rejettent à nouveau la protection de l'environnement à la marge ; la croissance reste plus que jamais l'objectif numéro un des pays occidentaux. Pourtant, la nature semble donner raison aux alarmistes du Club de Rome et de la conférence de Stockholm. Dans les années 70, les famines se multiplient au Sahel et en Ethiopie, on commence à parler de désertification et de déforestation. La série de catastrophes des années 80, rappelle une fois encore le lien entre environnement et développement. La plus marquante est celle de Tchernobyl, le nucléaire civil n'ayant jamais connu d'accident de cette ampleur. Auparavant c'est Bhopal, et la remise en cause de l'industrie chimique. Et puis se déroulent des catastrophes naturelles en cascade : sécheresse sans précédent aux Etats-Unis (Texas), inondations dramatiques en Chine, cyclones ravageurs au Bangladesh. On peut accuser les éléments naturels mais l'influence de l'homme est aussi en cause, car plus il coupe d'arbres pour se chauffer, se loger, ou

faire commerce du bois, plus les sols, privés de couvert végétal se dégradent. La forêt ne joue plus son rôle d'éponge, l'eau, d'abord un bienfait de la nature, se transforme en torrent de boue, les climats changent.

Dans cette série d'incidents, les pays industrialisés ne sont pas épargnés. La France subit des marées noires en série. Un peu plus tard, c'est le tour des Etats-Unis, avec l'accident de l'Exxon Valdez en Alaska. Et puis surviennent les inquiétudes sur la qualité de l'eau pour cause de pesticides et d'engrais agricoles, sans parler des précipitations très faibles dans des pays habitués à l'abondance. Les signaux d'alerte sont venus du Sud, ils ont trouvé un écho dans le Nord.

Autre menace, les courbes démographiques. Si les pays nantis sont confrontés au problème du vieillissement de leurs populations, les autres explosent et les spécialistes craignent une pression insupportable sur les ressources naturelles de la planète.

Même si les bonnes intentions de la conférence de Stockholm sont tombées dans l'oubli, un nouveau rapport des Nations Unies, « Notre avenir à tous », le rapport BRUNTLAND, du nom du Premier ministre norvégien qui l'a rédigé et publié en 1987, met en avant l'idée de *sustainable development*, le développement durable et soutenable, qui « répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

Le rapport BRUNTLAND souligne à la fois que la logique économique met en danger les équilibres vitaux de la planète et que, dans les pays en développement, l'absence de croissance et la dégradation de l'environnement s'aggravent mutuellement. On apprend, en lisant le rapport de Madame BRUNTLAND, que l'environnement ne doit plus être traité à part mais intégré à toutes les activités.

Les opinions publiques commencent à être sensibilisées par les scientifiques et les écologistes. Puis les hommes politiques prennent le relais. Résultat, totalement inédit sur la scène internationale, ils se mettent rapidement d'accord pour condamner les CFC — les chlorofluorocarbones — utilisés par exemple comme propulseurs dans les atomiseurs. C'est le Protocole de Montréal, premier accord politique du genre, pour protéger la couche d'ozone en impliquant l'industrie.

La ratification de cet accord a donné une nouvelle possibilité aux pays leaders du Sud de s'exprimer. La Chine, l'Inde et le Brésil, ont expliqué qu'il n'était pas question de freiner leur développement en se privant d'innovations, même si elles avaient provoqué une grande part de la pollution atmosphérique existante.

Le ton était donné pour la conférence de Rio : Si vous ne voulez pas que nous prenions le même chemin que vous, aidez-nous ! Mais dans les pays occidentaux, les économies sont en plein marasme, et les gouvernements ne sont pas prêts à faire l'effort financier qui permettrait à certains

partenaires de l'autre hémisphère de faire un pas rapide vers la modernité, à l'aide d'industries plus propres ou alternatives.

Depuis ces négociations difficiles autour de la protection de la couche d'ozone, le Brésil, l'Indonésie et la Malaisie ont très mal pris les critiques occidentales sur la déforestation. Bien avant la conférence des Nations Unies, ils ont totalement rejeté l'idée d'une convention, craignant qu'une stratégie internationale de conservation des forêts les empêche de gérer cette ressource naturelle à leur guise.

Les pays du Nord de leur côté ont bien du mal à se mettre d'accord pour agir en faveur de la protection de la planète. Il a été question d'une convention internationale sur les climats, afin de lutter contre le réchauffement de la planète et l'effet de serre. Mais aucun pays, et en premier lieu les Etats Unis, n'est réellement prêt à renchérir le coût de son énergie à l'aide d'écotaxes, pour faire des économies d'énergie ou amorcer des changements de fond. Le grand coupable, c'est le pétrole, bon marché, et ses émissions polluantes.

En décembre 1988, une résolution des Nations Unies (44 228) adoptée au cours de l'Assemblée générale, décide donc de convoquer, au plus tard en 1992, une grande conférence environnement-développement. Plusieurs pays développés comme la Norvège et le Canada en ont pris l'initiative. Vingt ans après Stockholm, il s'agit de faire le point comme le suggéraient d'ailleurs les délégués dans leurs travaux. Depuis, le comité préparatoire de la CNUED a tenu quatre sessions, une à Nairobi (Kenya), où est installé le PNUE, les deux suivantes à Genève et la dernière à New-York, au siège de l'ONU. Protection de l'atmosphère, gestion des ressources terrestres, protection de la diversité biologique, biotechnologies, océans, gestion de l'eau douce, des déchets, à ces problèmes d'environnement sectoriels, s'ajoutent d'autres questions : le cadre de vie, la santé, l'habitat, les liens entre l'environnement et la pauvreté, la pression démographique, l'endettement, et enfin la gestion des ressources financières qui doivent être affectées au développement et les transferts de technologie nécessaires. L'ensemble des discussions devrait aboutir à l'adoption d'un certain nombre de documents par les chefs d'Etats et de gouvernements qui participeront à la conférence de Rio :

- La Charte de la Terre énonçant la philosophie des droits et des devoirs de chacun envers la planète, avec pour objectif une économie et une écologie en harmonie.
- L'Agenda 21 définira les programmes d'action, il devrait avoir une influence sur les politiques des Etats et des organisations internationales.
- Une déclaration sur la forêt sera examinée mais sans aspect juridique contraignant.

Deux conventions, l'une sur la protection du climat (limitation des rejets de gaz à effet de serre), l'autre sur la diversité biologique (protection des espèces menacées, les pays en voie de développement voulant des

transferts de technologie pour compenser l'utilisation de leurs ressources génétiques par le Nord) seront discutées mais ont peu de chance d'être signées.

L'ONU estime pour sa part que Rio doit être l'occasion pour les pays du Nord de relancer l'aide au développement, une aide qui stagne depuis vingt ans et qui est évaluée à 50 milliards de dollars par an. Pour le Secrétaire général de la CNUED, Maurice STRONG, il faudrait 125 milliards de dollars afin d'assurer, dans les 10-12 ans à venir, « un développement durable » aux pays en développement, qui respecterait le renouvellement des ressources naturelles. Même en admettant le principe d'une contribution de 7 % du PNB des pays riches, on n'arrive qu'à 110 milliards de dollars.

Pour l'eau, ressource naturelle numéro un, les Nations Unies ont organisé une conférence à part, en janvier dernier, à Dublin, en Irlande. L'accroissement de la demande dans les pays pauvres, essentiellement pour produire des denrées agricoles à l'aide de systèmes d'irrigation peu performants, la sollicitation excessive des nappes souterraines allant de pair avec le développement, et les conflits potentiels entre les pays riverains des grands fleuves comme le Nil ou l'Euphrate, ont tenu la plus grande place dans les discussions. Les pays participants ont demandé une évaluation globale des ressources en eau de la planète. Là encore, il reste du chemin à faire.

Bibliographie

FRENCH (H.-F.), « After the Hearst Summit, The Future of Environmental Governance », *World Watch Paper*, n° 107, NY, Washington DC.

RAMADE (F.), *Les catastrophes écologiques*, Mac Grawhill.

BESSET (J.-P.), René Dumont. *Une vie saine par l'écologie*, Stock.

KING (A.) et SCHNEIDER (B.), *Questions de survie, la révolution mondiale a commencé*, Club de Rome, Calman Levy.

Le rapport BRUNTLAND, « Notre avenir à tous », éd. du Fleuve, Montréal, 1988.

Education et police de l'environnement

Henriette Tohmé

Les problèmes de l'environnement portent atteinte à la sécurité de l'individu et de la collectivité. La police, dont le rôle est d'assurer la sécurité, se trouve directement impliquée dans la prévention de tout acte détruisant l'environnement.

L'éducation environnementale des jeunes et des adultes, l'information du grand public et la formation des techniciens entrent dans une stratégie de politique éducative tendant à la protection de l'environnement. Cette éducation devient alors un substitut préventif et un complément indispensable à une police de l'environnement.

L'être humain vit dans un environnement rural ou citadin où les conditions socio-économiques, culturelles, biologiques et sanitaires influencent ses activités quotidiennes. Plusieurs facteurs écologiques (tels que cadre géographique, température, vent, etc.) ont une répercussion sur le comportement humain. Comme tous les êtres vivants, l'homme à son tour exerce une action directe sur le cadre de vie où il évolue et plus spécialement sur l'environnement physique qu'il façonne à ses besoins. Il l'exploite et trouble parfois l'ordre naturel, provoquant ainsi un changement lent, mais souvent irréversible, du milieu biologique et parfois communautaire, mettant en danger sa propre sécurité. La police, dont le rôle est justement de faire respecter l'ordre et la sécurité, est donc l'une des institutions impliquées par la problématique environnementale. Une éducation pour l'environnement, qui permettrait une prise de conscience de la collectivité et une attitude responsable du citoyen, faciliterait énormément la tâche d'une police de l'environnement. « S'il va sans dire que les aspects biologiques et physiques forment la base naturelle de l'environnement humain, ce sont les dimensions socio-culturelles et économiques et les valeurs éthiques qui déterminent les orientations et les instruments grâce auxquels l'homme pourra mieux comprendre et utiliser les ressources de la nature en vue de satisfaire ses besoins » (UNESCO, 1977).

Quels sont les principaux problèmes de l'environnement, quel est le rôle d'une police de l'environnement et comment l'éducation devient-elle un auxiliaire nécessaire et même indispensable à une telle force de l'ordre ? Voilà ce que nous allons présenter.

Les problèmes de l'environnement

Les problèmes de l'environnement, dont un large éventail est donné par les auteurs (G. et H. TOHMÉ, 1991), découlent en majorité de l'explosion démographique dont les répercussions se font sentir partout dans le monde et dont les conséquences les plus alarmantes sont la déforestation, la désertification, la raréfaction de l'eau douce, la pollution marine, la pollution atmosphérique, l'extinction de plusieurs espèces animales et végétales. Il en découle d'autres problèmes plus spécifiques, relatifs à la santé, à la gestion et à la préservation de l'eau, à la salubrité de l'air, des produits alimentaires, à l'élimination des déchets, aux bruits, à la chasse, à la pêche, à la protection des parcs, des jardins publics et des forêts, etc. Dans cette énumération, on constate l'existence de deux catégories de problèmes :

- les problèmes d'ordre planétaire, dont la solution nécessite une large collaboration internationale, tels que les changements climatiques, le réchauffement de l'atmosphère, la diminution de la couche d'ozone, la pollution des nappes d'eau souterraines et des océans, la propagation des maladies parasitaires, l'appauvrissement des diversités biologiques, la disparition des forêts tropicales, etc. ;
- les problèmes qui découlent du comportement inconséquent de certains citoyens ou qui sont spécifiques à certaines régions (industrielles, agricoles, rurales, citadines) et qui varient d'un pays à l'autre, tels que les décharges sauvages, les incendies de forêts, les bruits, la pollution par les nitrates, la transgression des lois relatives à la chasse et à la pêche, etc.

Quelles sont les causes de ces problèmes et quelles en sont les conséquences ?

Les causes essentielles reviennent, comme nous le signalons plus haut, à une croissance galopante de la population terrestre. Il en découle des besoins économiques de plus en plus importants. Il y a donc plus de bouches à nourrir.

L'explosion démographique. Une variété de sources bibliographiques indique que la population de la terre était de 300 millions d'habitants au début de l'ère chrétienne. Depuis lors et jusqu'à 1900, sa progression a suivi un rythme régulier. Elle atteint au début du XX^e siècle 1,7 milliard d'habitants. En 1930, elle est de 2 milliards et depuis elle a gagné un milliard de plus, respectivement aux dates suivantes : 1960, 1974, 1988. On estime son nombre à 6 milliards en l'an 2000. Cette explosion démographique est due essentiellement à la diminution du taux de mortalité grâce à une médecine en progrès et suite à une production alimentaire plus riche quantitativement et qualitativement. Parmi ses conséquences spectaculaires, soulignons l'exode rural motivé par la recherche d'un travail sûr et d'un confort que tout le monde convoite. Cette migration intérieure, doublée de celle venue des pays en développement, a édifié tout autour des villes une ceinture humaine très dense où les troubles sociaux se font de plus en plus sentir. Si l'environnement

social évolue, son équilibre reste souvent instable car il ne s'effectue pas au même rythme que le développement.

La croissance démographique impose donc à l'industrie (agro-alimentaire, automobile, textile) un développement accru pour répondre à plus de besoins économiques. Parmi les plus pressants citons l'alimentation, les transports et l'habillement. Or, pour les satisfaire, les ressources naturelles sont de plus en plus exploitées et nombreux sont ceux qui, malheureusement, continuent de croire qu'elles sont inépuisables.

- Pour subvenir aux besoins alimentaires, la monoculture s'est développée ainsi que l'élevage à grande échelle. La vie rurale et paysanne s'est modifiée à son tour.
- Les transports utilisent l'énergie fossile en grande quantité. Il en résulte une diminution de ces ressources et une pollution atmosphérique continue. De plus, pour assurer le déplacement des gens, il a fallu un développement de plus en plus grand du réseau routier, aux dépens des champs, des forêts et des sites naturels.
- Le besoin en habitations est une conséquence logique de cette croissance. Le nombre de demandeurs de logements ne cesse d'augmenter avec son corollaire ultime, sinon la clochardisation, la construction anarchique de bidonvilles insalubres installés de force sur des terrains agricoles, des vergers, des parcs et des forêts.

Les conséquences directes de l'exploitation abusive des ressources naturelles se ramènent à :

- la réduction progressive de leur quantité qu'il faudrait un jour pouvoir remplacer ;
- l'extinction de plusieurs espèces animales et végétales qui conduit à l'érosion ou à l'appauvrissement génétique ;
- l'avance inéluctable du désert ;
- la pollution du sol et de l'eau dont les conséquences biologiques et économiques sont, pour la mer et les cours d'eau, la disparition des poissons ;
- la pollution de l'air qui provoque le réchauffement de l'atmosphère, l'amincissement de la couche d'ozone et les pluies acides.

L'extension de l'urbanisation a pour conséquence la disparition d'un grand nombre d'espèces animales et végétales et une coupe abusive des arbres sans possibilité de régénération. Cette coupe, ainsi que le surpâturage, transforment des steppes et des zones forestières en désert.

L'eau douce est l'une des ressources naturelles les plus touchées. Pour satisfaire aux besoins d'une population croissante, l'homme construit des barrages, pompe l'eau souterraine, fait dévier des cours d'eau créant une multitude de problèmes écologiques dont les moindres sont la pollution biologique et industrielle des cours d'eau et des nappes phréatiques, la transformation des paysages, etc.

Quant aux océans, ils sont pollués par l'arrivée des eaux usées des égouts, des courants d'eau charriant des substances chimiques de l'industrie et de l'agriculture, des retombées des polluants que transportent les vents. Parmi ces polluants gazeux, et en plus des poussières et des radiations nucléaires, il y a les gaz de l'industrie, des transports et de l'usage domestique.

Rôle d'une police de l'environnement

Faire respecter l'ordre, assurer la sécurité incombent à la Police. Parmi la multitude hétéroclite des tâches dévolues aux forces de l'ordre, qu'il s'agisse de la police des villes ou de la campagne, de la gendarmerie, des douaniers, de la police municipale, des gardes champêtres, etc., le rôle qu'ils jouent dans la défense de l'environnement est très important et très varié. Nous donnerons quelques exemples des domaines où ils sont appelés à agir et qui s'étendent généralement aux problèmes causés par un comportement individuel insouciant, causant du tort à l'environnement global ou à la qualité de la vie.

Les gardes-chasse et les gardes-pêche participent à la gestion des ressources piscicoles en surveillant la pêche par tout procédé (pêche aux lignes, pêche aux engins) et en faisant respecter les périodes d'ouverture et de clôture dans les cours et les plans d'eau du domaine public. Il en est de même des périodes d'ouverture et de fermeture de la chasse, selon les espèces de gibier. Les forestiers auront à surveiller la cueillette des plantes protégées et la collecte de papillons et d'autres insectes et animaux en voie de disparition.

Les forces de l'ordre interviennent pour faire respecter la réglementation qui interdit les bruits gênants par leur intensité, notamment ceux susceptibles de provenir de l'emploi d'appareils et de dispositifs de diffusion sonore par haut-parleurs, ou d'autres tels que radios, magnétophones, électrophones, moteurs, tondeuses à gazon, scies mécaniques, etc. Ils veilleront à ce que certaines machines ne soient utilisées que pendant un horaire précis.

La police sanitaire et municipale intervient également pour veiller au maintien de la propreté sur les lieux de pique-nique et interdire les décharges sauvages, à condition que les autorités locales aménagent des déchetteries et équiper les lieux de loisirs de poubelles, de WC, etc.

La police sanitaire contrôle la composition des produits alimentaires qui sont sur le marché, leur conformité aux règles d'hygiène, l'eau distribuée aux habitations, l'installation et le bon fonctionnement des égouts, les piscines ; elle surveille l'utilisation des carburants, la bonne évacuation des huiles de vidange, etc.

Dans le but de protéger le patrimoine culturel national et mondial, la police des frontières surveille l'importation et l'exportation des objets d'art, des antiquités. Son activité s'étend au contrôle de tout trafic d'animaux sauvages, de l'ivoire et de produits naturels prohibés.

Dans la lutte contre la délinquance et sa prévention, la police joue un rôle primordial dans la défense de l'environnement social.

Parfois la police est appelée à jouer un rôle ingrat, comme c'est le cas lorsqu'elle doit maintenir l'ordre pendant une manifestation organisée par des citoyens soucieux de protéger les sites naturels menacés par le projet d'un tracé de route, par exemple. Lorsqu'elle est bien formée aux problèmes écologiques, le dialogue avec les manifestants devient plus efficace.

Après cette énumération rapide et incomplète du travail qui incombe aux forces de l'ordre et qui touche la protection de l'environnement, plusieurs questions se posent : si nous convenons qu'il faut une police spéciale pour assurer la sécurité environnementale, quels devront être alors le programme de formation de ses membres, les domaines qu'elle devra contrôler et à quel ministère devra-t-elle être rattachée ?

Programme de formation

Les objectifs généraux de la formation tendent à la création d'un corps de futurs agents capables de surveiller la pollution industrielle, agricole, ménagère et d'en évaluer l'importance. Cette police aura ainsi à acquérir les techniques qui lui permettront de déceler sur le terrain et en laboratoire la pollution de l'air, de l'eau et du sol. Une branche de spécialisation sera consacrée à la formation d'agents sanitaires qui auront pour tâche de surveiller dans les ports, les aéroports et les postes frontaliers le transit des personnes, des animaux, des denrées alimentaires afin de déceler les maladies microbiennes et parasitaires. La formation portera aussi sur l'acquisition de connaissances permettant aux membres de cette police de surveiller les installations sanitaires privées et publiques et de veiller à leur conformité aux règles d'hygiène.

Donc en plus d'une formation générale dans les domaines scientifiques, comportementaux et sportifs qui permet d'affronter les exigences physiques et morales du service, le futur policier spécialisé dans la défense de l'environnement devra acquérir des connaissances professionnelles théoriques et pratiques lui permettant de faire face à des problèmes environnementaux très variés. Déjà, depuis 1978, certaines écoles militaires américaines offrent des programmes spéciaux sur la conservation de l'environnement. Ces programmes comportent des cours sur les sciences fondamentales de l'écologie, sur la sécurité, sur les différentes sortes de pollution, sur les techniques courantes d'analyse biologiques, physiques et chimiques (eau, air, aliments, etc.) avec des tests de performance, etc. (Air Force Training Command, 1986).

Bien que les forces de l'ordre aient à s'occuper des problèmes de l'environnement et que dans différents pays il existe :

- des agents municipaux surveillant les règles d'hygiène et relevant du ministère de la Santé publique ;
- des agents de la douane surveillant les marchandises, leur provenance et leur conformité à la réglementation en vigueur et relevant du ministère des Finances ;
- et des agents spécialisés dans la surveillance de l'exploitation forestière, des incendies, de la pêche, de la chasse et rattachés au ministère de l'Agriculture, ne devrait-on pas avoir une police de l'environnement, à proprement parler, dont les membres seraient des agents techniquement spécialisés pour mettre en application la réglementation éparse qui tend à protéger l'environnement ? Tout au moins ne devrait-on pas ajouter au programme déjà chargé de la formation policière, une formation technique permettant d'intervenir plus efficacement dans le domaine de la protection environnementale, comme c'est le cas dans la formation des ingénieurs, des architectes, des médecins, des chefs d'entreprise et d'autres spécialistes. La police ne peut pas être indifférente aux préoccupations quotidiennes des habitants en matière de protection de l'environnement. Pour espérer combler le large fossé et rattraper l'écart important existant souvent entre la population et la police, il est souhaitable d'atténuer les caractéristiques militaires de celle-ci en faveur de ses attributs civils. Ainsi sera établie une collaboration plus étroite dans le domaine de la préservation de l'environnement. La perche tendue est à saisir et c'est à l'éducation environnementale de le faire.

Une éducation pour l'environnement

Le rôle de la police dans la protection de l'environnement serait facilité si l'éducation environnementale formelle et non formelle lui venait en aide. Il faut pour cela éduquer les jeunes, informer les adultes et former des techniciens spécialisés dans la protection de l'environnement.

Bref aperçu historique

La première conférence mondiale sur l'environnement s'est tenue à Stockholm en juin 1972. Des délégués d'un haut niveau représentant 113 pays et plus de 400 organisations intergouvernementales et non gouvernementales ont débattu des différents problèmes de l'environnement. Depuis plus de 10 ans déjà, l'opinion publique, dans la majorité des pays développés et en développement, était sensibilisée à la nécessité de préserver le milieu physique et naturel, le patrimoine culturel et artistique

et tout ce qui fait partie de l'environnement humain. Cette conférence a recommandé aux pays membres et aux instances internationales de considérer l'éducation relative à l'environnement comme une nécessité absolue devant jouer un rôle primordial préventif dans la solution des problèmes environnementaux.

En octobre 1977, s'est tenue à Tbilissi, en Géorgie, la première conférence intergouvernementale sur l'éducation relative à l'environnement. Cette conférence a discuté du rôle, des objectifs et des caractéristiques de cette éducation. Les recommandations et la déclaration qui l'ont suivi ont insisté sur l'intégration de l'éducation environnementale aux politiques nationales, aux plans d'aménagement et de développement, et sur l'élaboration d'un programme scolaire interdisciplinaire couvrant les niveaux primaire, secondaire et universitaire. Ce programme traite des problèmes concrets de la vie quotidienne et comprend des activités extrascolaires. A tous les niveaux, on insiste sur la manière d'établir des relations entre les apprenants, la communauté et les services publics (municipalité, police, etc.). Pour qu'un tel programme soit efficace, il faudrait qu'en plus de la formation de base, un recyclage urgent de tous les enseignants en service et des animateurs d'activités extra-scolaires soit organisé. Les professionnels et les techniciens impliqués dans la préservation de l'environnement (personnel para-médical, forestiers, agents sanitaires, ingénieurs, chimistes, etc.) recevront une formation spéciale dont le contenu sera proportionnel à l'étendue de leur champ d'action. La Déclaration de Tbilissi a insisté sur l'éducation des adultes qui sera assurée par les médias et les différents moyens d'information publics. Dans un but d'amélioration continue, elle a recommandé d'effectuer une évaluation constante dans les différents domaines de cette éducation.

Plusieurs colloques régionaux et nationaux de formation, ainsi qu'un nombre impressionnant de séminaires et de réunions internationales sont venus par la suite renforcer la conviction qu'accorde l'homme moderne à l'importance de l'éducation environnementale. Une profusion de publications, des milliers d'ouvrages rédigés dans toutes les langues ont été écrits pour présenter, chacun à sa façon, la manière de protéger l'environnement et les moyens de le conserver. En août 1987, s'est tenu à Moscou un congrès international sur l'éducation et la formation relative à l'environnement. Une première évaluation des progrès réalisés et des tendances atteintes au cours des dix années écoulées depuis la conférence de Tbilissi a été dressée. De cette évaluation, il ressort les constatations suivantes : les problèmes environnementaux résultent de facteurs socio-économiques et culturels. La technologie ne suffit plus à les résoudre. Il est devenu indispensable de faire appel aux valeurs, aux comportements et aux attitudes des individus et des collectivités. Des efforts plus importants doivent être fournis pour inclure dans l'éducation environnementale un appel à la morale et à l'éthique. Au cours de la décennie 1990, l'éducation et la formation environnementales seront mieux renforcées et encouragées sur le plan national et tendront vers un échange plus intense d'expériences

et d'informations sur le plan international. Un recyclage soutenu du personnel de l'éducation environnementale et une formation plus spécialisée des techniciens et des professionnels ont été recommandés. A l'échelon mondial, la coopération entre les différents organismes et pays doit être mieux structurée et l'information du public plus large.

En mars 1990, et à l'occasion de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous à Jomtien (Thaïlande), on a constaté que bien des gens sont des analphabètes de l'environnement. Pour cette raison, cette conférence recommande, entre autres, de changer l'attitude des apprenants à travers l'éducation pour l'environnement. C'est par le biais de l'éducation primaire que les contenus et les méthodes de l'éducation environnementale contribueront à un développement durable en accord avec les impératifs écologiques.

Dans les préparations de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, appelée « Sommet de la terre » qui réunira, à Rio de Janeiro (Brésil) en juin 1992, les chefs d'Etat du monde entier, un document du comité préparatoire intitulé « Promotion de l'éducation et de la formation, et sensibilisation du public », soulève une cinquantaine de points dont deux méritent une attention plus particulière :

- Point 38. d) « Veiller à ce que les considérations fondées sur le respect de l'environnement et l'écologie soient intégrées au niveau de l'administration et dans tous les secteurs de gestion technique, par exemple la commercialisation, la production et les finances ».
- Point 45. « Les gouvernements et les organisations non gouvernementales doivent créer un service de techniciens de l'environnement formés et recrutés sur place, qui soient capables de fournir à la population et aux communautés locales, surtout dans les zones urbaines et rurales défavorisées, les services dont ils ont besoin, à commencer par les soins primaires à l'environnement » (A/CONF. 151/PC/100/Add. 6).

L'éducation environnementale concerne donc tous les niveaux scolaires et extrascolaires, elle touche les jeunes et les adultes et fait appel à tous les moyens modernes de communication. Elle nécessite la formation des enseignants, des animateurs, des professionnels et des techniciens. Cette éducation fait partie des diverses politiques de prévention. En quoi consiste-t-elle exactement, quels sont ses principes fondamentaux, ses buts et par quels moyens peut-elle les atteindre ?

Principes fondamentaux

Les décideurs, responsables de l'éducation, enseignants et parents, le grand public, jeunes et adultes, les individus et les sociétés doivent tous être sensibilisés à la protection de l'environnement et se sentir concernés par la solution des problèmes soulevés. Pour cela, des connaissances de base doivent constituer le bagage intellectuel nécessaire à la prise d'atti-

tudes responsables et efficaces pour ne pas aggraver les problèmes existants, ne pas en créer de nouveaux et participer, dans la mesure du possible, à leur solution.

Buts

Les buts sont les suivants :

- connaître son milieu, naturel, physique et social ;
- aimer son patrimoine culturel et apprécier celui des autres peuples ;
- respecter la nature, air, sol, eau, flore et faune.

La conservation de l'environnement est une responsabilité individuelle, sociale, nationale et internationale. Le but ultime de l'éducation environnementale est d'amener les citoyens à acquérir un comportement personnel idéal à l'égard de l'environnement et d'inculquer aux enfants, aux jeunes et aux adultes l'amour de la terre, de ses plantes, de ses animaux, le respect de la pureté de l'atmosphère et de l'eau, l'admiration des vestiges archéologiques, du folklore et des œuvres artistiques. Chaque être humain doit sentir comme une obligation le fait de conserver et de léguer à ses descendants intact, voire plus riche, le milieu naturel et culturel dans lequel il se trouve.

Moyens

Pour atteindre les buts recherchés, les moyens sont multiples ; à titre indicatif, nous citerons :

- demander aux apprenants de procéder à des enquêtes sur des problèmes qui les concernent directement, par exemple inventorier les déchets, leur quantité par famille, ceux qui sont recyclables, biodégradables, nocifs, encombrants, etc. ;
- inculquer aux apprenants la nécessité de collaborer avec les autorités locales (mairie, police) dans la prévention routière et sanitaire, et dans le respect et la protection de la faune et de la flore, dans les parcs publics, les bois, les abords des lacs et des rivières, les aires de pique-nique, etc. ;
- informer et sensibiliser le grand public. Des techniciens et des professionnels mobiliseront un éventail de citoyens pour une meilleure compréhension des problèmes environnementaux et tenteront de les convaincre de la nécessité d'une étroite collaboration sur le plan communal, national et même mondial pour mener à bien toute politique de préservation de l'environnement. La contribution des médias dans cette campagne provoquera la formation de nouvelles attitudes et suscitera la création de valeurs propres à rendre chaque citoyen plus responsable et porté à agir en conséquence de sa responsabilité.

Les programmes de l'éducation environnementale, contenus et caractéristiques

Les programmes scolaires et les programmes de formation des enseignants ou des techniciens professionnels et des personnels impliqués dans la gestion des ressources naturelles, de la santé, de la conservation du patrimoine et éventuellement de la police de l'environnement, contiennent des connaissances scientifiques fondamentales nécessaires à la compréhension des facteurs écologiques et à la solution des problèmes environnementaux. Ces programmes sont adaptés à l'âge des apprenants, à leur niveau intellectuel, à la profession à laquelle ils aspirent et aux milieux naturel et social, où ils vivent.

Les connaissances fondamentales comportent l'étude des facteurs écologiques abiotiques (lumière, température, humidité, composition physique et chimique du sol, de l'eau et de l'air, etc.) et des facteurs biotiques (relation entre les espèces animales, végétales et l'homme et interdépendance de ces êtres vivants entre eux et avec leur milieu). Sans vouloir entrer dans les détails de ces programmes très vastes, il est toutefois indispensable de comprendre les notions d'écosystème, de chaîne alimentaire, d'équilibre naturel, de pollution...

En plus des connaissances scientifiques il est recommandé aux enseignants de toutes les disciplines, aux surveillants et autres responsables administratifs, aux parents et à l'entourage immédiat des apprenants, de leur faire acquérir, aux différents niveaux scolaires, des attitudes favorables à la préservation de la nature, du patrimoine culturel et artistique, de même que de renforcer les valeurs, la morale et l'éthique.

Au niveau primaire, l'éducation environnementale est simplifiée du fait que l'enseignement est dispensé par un seul maître. Celui-ci choisit un thème d'actualité qu'il évoque dans toutes les disciplines qu'il aborde. Au niveau secondaire, technique et supérieur, l'enseignement est interdisciplinaire. Cela nécessite la collaboration des enseignants de différentes disciplines pour mieux aborder des thèmes types. Par exemple, pour étudier l'environnement marin portuaire, le sujet devrait être traité du point de vue biologique, physico-chimique, géographique, historique et littéraire. A cette fin, les rencontres entre enseignants de différentes disciplines, dirigées par un coordinateur, doivent être fréquentes et régulières.

Au niveau universitaire, tous ceux qui, de par leur spécialisation, travailleront plus tard dans un milieu environnemental spécifique doivent être renseignés sur cet environnement, sur ce qui peut lui être nuisible et sur ce qu'il faut faire pour le protéger, le préserver et si possible l'améliorer ; ils doivent acquérir une discipline rigoureuse dans leur travail et un grand respect des réglementations pour assurer la sécurité dans l'environnement où ils évoluent, car la moindre indiscipline pourrait devenir catastrophique.

L'éducation par les médias

Un peu partout dans le monde, on s'accorde à reconnaître à l'audiovisuel, la radio, la télévision et la presse écrite plusieurs rôles dans l'éducation environnementale. Nous citerons les principaux :

- la formation des enseignants, des spécialistes et des techniciens ;
- l'amélioration de la qualité de l'enseignement général en raison de leur efficacité pédagogique ;
- la présentation aux élèves et à leurs maîtres de documentaires, de films scientifiques ou historiques, des résultats d'enquêtes, ainsi que la proposition de solutions à certains problèmes environnementaux. La radio, dans plusieurs pays, est largement utilisée pour sensibiliser le public et essayer de trouver avec lui des solutions. L'opinion publique se rend ainsi compte de l'influence de l'homme sur la pollution et la destruction de l'environnement, sur le déséquilibre de la nature, sur les activités à entreprendre pour la défendre et pour transmettre à l'avenir un patrimoine fort et enrichi. Les citoyens, ainsi informés sur les lois qui protègent l'environnement, sont mieux disposés à les mettre en application et deviendront aussi des auxiliaires indispensables d'une police de l'environnement ;
- les émissions radiophoniques permettent de diffuser les informations sur la situation environnementale nationale et internationale. Le public, par l'intermédiaire des différents médias, doit toujours être informé et prêt à échanger des informations avec les localités voisines et les autres pays sur des problèmes environnementaux ou sur des accidents qui touchent l'environnement, sur le plan local, national, régional et international. Par exemple, sur des accidents dans une usine chimique ou radioactive provoquant une catastrophe locale limitée ou plus étendue ; ou sur un accident survenu à un pétrolier ou à une péniche transportant des produits chimiques ; ou sur un incendie ou une catastrophe naturelle ou des prévisions météorologiques annonçant des troubles atmosphériques... Une fois informée, la population se sentira plus responsable et prendra des précautions pour assurer sa sécurité et aider de cette façon les forces de l'ordre dans leur tâche. En conclusion, le rôle des médias consiste à :
 - . transmettre des connaissances fondamentales sur l'écologie ;
 - . sensibiliser le public aux problèmes d'environnement ;
 - . aider les maîtres et les élèves, les jeunes et les adultes, les parents et les décideurs à comprendre certains problèmes environnementaux et à participer ainsi, par une attitude responsable, à la police de l'environnement ;
 - informer le public et échanger des informations.

Cependant, il ne faut pas qu'une campagne médiatique soit alarmiste ni politisée. Tous les projets de développement socio-économique qui peuvent en faire l'objet, comme le tracé d'une route ou la création d'une nouvelle usine, doivent être préalablement bien étudiés pour qu'ils ne

soulèvent pas de protestations de la part des défenseurs de l'environnement.

Conclusion

Pour que chaque citoyen comprenne la nécessité de coopérer avec les agents chargés de la police de l'environnement dans ce domaine et s'implique comme eux dans la défense du bien être de chacun, l'éducation doit remplir son rôle à la perfection. L'idéal serait que chaque individu acquiert une *éthique de l'environnement* selon la notion qu'en donne l'UNESCO : « On peut entendre par éthique un comportement humain idéal, par éthique environnementale un comportement humain idéal à l'égard de l'environnement, qu'il soit naturel ou *construit*. On perçoit l'apparition d'une nouvelle éthique environnementale dans le souci croissant que l'on a de l'environnement, dans les mouvements en forte progression créés pour sauver la Terre, et même dans la législation et la réglementation de l'environnement – en vigueur et encourageantes – aux niveaux national et international. Cependant, nous savons que, comme dans un contexte plus familier d'interaction sociale, il faut compléter et augmenter une stricte obéissance à la lettre de la loi par un comportement humain idéal à l'égard de l'environnement car tel est le but ultime de l'éducation environnementale ». (UNESCO-PNUE, 1991).

Lorsque les bonnes attitudes acquises à l'école deviendront partie intégrante du comportement quotidien du citoyen, sa collaboration avec une police de l'environnement sera plus efficace et mieux acceptée. L'homme qui est au centre de l'environnement sera alors le premier à bénéficier des résultats d'une telle collaboration.

Bibliographie

Air Force Training Command. Sheppard Technical Training Center, *Environmental support specialist*, Sheppard Air Force Base, Tx, 1986, 923 p. (Disponible sur microfiche ERIC ED 273752).

Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, *Document de travail A/CONF. 151/PC/100/Add. 6*, New York, 1992.

TOHMÉ (G. et H.), *Education et protection de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris, 1991.

UNESCO, Conférence intergouvernementale sur l'éducation relative à l'environnement, *Rapport final*, Tbilissi, 1977.

UNESCO, Congrès internationale UNESCO-PNUE sur l'éducation et la formation relatives à l'environnement, *Rapport des séances plénières et des Commissions*, Moscou, 1987.

UNESCO-PNUE, *Connexion, Bulletin de l'Education relative à l'environnement*, vol. 16, n° 2, Paris, 1991.

Deuxième partie

REPÈRES

Regards institutionnels (*)

(15 janvier -1^{er} avril 1992)

Réglementation

Environnement, risques

- Décret n° 92-110 du 3 février 1992 *portant publication de la convention sur la protection physique des matières nucléaires*, ouverte à la signature à Vienne et à New-York le 3 mars 1980 (JO Lois et Décrets, 5 février 1992, p. 1 860).
- Circulaire du 30 décembre 1991 relative à *l'articulation entre le plan d'opération interne et les plans d'urgence visant les installations classées* (JO Lois et Décrets, 16 février 1992, p. 2 474).

Immigration

- Loi n° 92-190 du 26 février 1992 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux *conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* (JO Lois et Décrets, 29 février 1992, p. 3 094).
- Décret n° 92-262 du 24 mars 1992 *portant création de la commission nationale consultative des gens du voyage* (JO Lois et Décrets, 25 mars 1992, p. 4 105).

Justice

- Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au *statut de la magistrature* (JO Lois et Décrets, 29 février 1992, p. 3 086).
- Décret n° 92-86 du 22 janvier 1992 modifiant le *code de l'organisation judiciaire* (JO Lois et Décrets, 26 janvier 1992, p. 1 296).
- Décret n° 92-103 du 28 janvier 1992 modifiant le *code de procédure pénale applicable dans les territoires d'outre-mer et relatif aux procédures d'exécution en Nouvelle-Calédonie* (JO Lois et Décrets, 2 février 1992, p. 1 681).

* 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 (IHESI).

– Arrêté du 11 mars 1992 relatif à la *création, à l'organisation et au fonctionnement du centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse* (JO Lois et Décrets, 25 mars 1992, p. 4 112).

Police

– Décret n° 92-151 du 19 février 1992 portant *statut des corps des ingénieurs, des techniciens et aides techniques des laboratoires de la police technique et scientifique de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 20 février 1992, p. 2 643).

– Décret n° 92-152 du 20 février 1992 portant *création à la Direction générale de la police nationale de la Direction centrale de la police territoriale et modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur* (JO Lois et Décrets, 21 février 1992, p. 2 707).

– Décret n° 92-294 du 25 mars 1992 portant *création d'un Conseil supérieur de la police technique et scientifique* (JO Lois et Décrets, 31 mars 1992, p. 4 441).

– Arrêté du 20 février 1992 relatif à *l'organisation à la Direction générale de la police nationale de la Direction centrale de la police territoriale* (JO Lois et Décrets, 21 février 1992, p. 2 708).

– Décret n° 92-200 du 3 mars 1992 *supprimant les corps des fonctionnaires des services actifs de la Police nationale de la liste des corps pour lesquels un recrutement distinct peut être prévu pour les hommes et pour les femmes* (JO Lois et Décrets, 4 mars 1992, p. 3 248).

Sécurité civile

– Décret n° 92-273 du 23 mars 1992 relatif aux *plans de zone sensibles aux incendies de forêts* (JO Lois et Décrets, 27 mars 1992, p. 4 260).

Sécurité intérieure

– Arrêté du 27 janvier 1992 portant *désignation des auditeurs de la troisième session annuelle de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure pour 1992* (JO Lois et Décrets, 6 février 1992, p. 1936).

Transports

– Décret n° 92-178 du 25 février 1992 portant *publication de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime*, faite à Rome le 10 mars 1988 (JO Lois et Décrets, 27 février 1992 p. 2 979).

– Décret n° 92-266 du 20 mars 1992 portant *publication du protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates formes fixes situées sur le plateau continental*, fait à Rome le 10 mars 1988 (JO Lois et Décrets, 26 mars 1992, p. 4 172).

– Arrêté du 18 février 1992 modifiant l'arrêté du 6 novembre 1963 relatif aux *plaques d'immatriculation réflectorisées* (JO Lois et Décrets, 5 mars 1992, p. 3 287).

Travail

– Circulaire du 24 janvier 1992 relative au dispositif de *lutte contre le travail clandestin* (JO Lois et Décrets, 29 janvier 1992, p. 1 415).

Travaux parlementaires

Délinquance et criminalité

– *Phénomène des bandes de jeunes en Ile-de-France* (Question, JO Débats AN, 24 février 1992, p. 926).

– *Sécurité des commerçants victimes de violence de bandes de jeunes* (Question, JO Débats Sénat, 6 février 1992, p. 314).

– *Augmentation des cambriolages ayant pour but des vols de meubles et d'objets d'art* (Question, JO Débats AN, 2 mars 1992, p. 1 048).

– *Tags et graffitis dans le métro* (Question, JO Débats AN, 23 mars 1992, p. 1 354).

– *Augmentation de la délinquance et de la criminalité en Guyane* (Questions, JO Débats AN, 30 mars 1992, p. 1 505).

– *Statistiques de 1985 à 1990 sur la délinquance et la criminalité* (Question, JO Débats AN, 30 mars 1992, p. 1 506).

– *Lutte contre le recel* (Question, JO Débats Sénat, 31 mars 1992, p. 806).

Drogue

– *Soins aux toxicomanes* (Question, JO Débats AN, 20 janvier 1992, p. 325).

– *Situation financière des associations de lutte contre la toxicomanie* (Question, JO Débats AN, 24 février 1992, p. 858).

– *Bilan de la lutte contre la toxicomanie dans le Nord de la région parisienne* (Question, JO Débats AN, 16 mars 1992, p. 1 238).

– *Statistiques sur les quantités de drogue saisies par la Police et la Gendarmerie de 1980 à 1990* (Question, JO Débats AN, 30 mars 1992, p. 1 511).

Environnement

– *Gestion des déchets hospitaliers* (Question, JO Débats AN, 24 février 1992, p. 896).

– *Moyens de contrôle du niveau de radioactivité de l'air dans la région parisienne en cas d'incident nucléaire* (Question, JO Débats AN, 16 mars 1992, p. 1 205).

Immigration

– *Projet de loi, modifié par le Sénat après déclaration d'urgence, portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* (AN, n° 2544).

– *Rapport fait par M. Paul MASSON, rapporteur pour le Sénat, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* (Sénat, n° 243).

– *Situation des demandeurs d'asile* (Question, JO Débats AN, 10 février 1992, p. 630).

– *Nouvelle procédure de délivrance et de contrôle des certificats d'hébergement* (Questions, JO Débats AN, 17 février 1992, p. 789, 24 février 1992, p. 924 et 927).

– *Rappel des Décrets d'application de la loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* (Question, JO Débats Sénat, 20 février 1992, p. 437).

– *Statistiques relatives aux étrangers naturalisés français* (Question, JO Débats Sénat, 20 février 1992, p. 425).

– *Données statistiques sur la situation des étrangers en provenance des pays du Maghreb* (Question, JO Débats AN, 24 février 1992, p. 916).

– *Politique d'accueil de l'immigration par les communes* (Question, JO Débats Sénat, 27 février 1992, p. 497).

– *Augmentation de l'immigration clandestine à la frontière italienne* (Question, JO Débats AN, 2 mars 1992, p. 1 049).

– *Statistiques sur l'immigration : étude de la population carcérale* (Question, JO Débats Sénat, 5 mars 1992, p. 541).

– *Procédure des attestations d'accueil délivrées aux ressortissants des pays du Maghreb* (Question, JO Débats AN, 23 mars 1992, p. 1 352).

Justice

– *Projet de loi présenté par M. Michel SAPIN, ministre délégué à la justice, portant réforme de la procédure pénale* (AN, n° 2585).

– Rapport fait par M. Marcel RUDLOFF, au nom de la commission des lois, sur le *projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens* (Sénat, n° 261).

Libertés publiques

– *Réglementation des écoutes téléphoniques* (Question, JO Débats AN, 2 mars 1992, p. 1 044).

Police

– *Bilan d'activité du service de coopération technique internationale de police (SCTIP)* (Question, JO Débats Sénat, 23 janvier 1992, p. 206).

– *Modernisation de la police et réforme des corps et carrières* (Questions, JO Débats AN, 27 janvier 1992, p. 431, et 16 mars 1992, p. 1 241 ; JO Débats Sénat, 27 février 1992, p. 498 et 31 mars 1992, p. 806).

– *Moyens employés pour développer l'ilotage dans le cadre de la prévention de la délinquance* (Question, JO Débats AN, 24 février 1992, p. 919).

– *Compétence territoriale et effectifs des officiers de police judiciaire* (Questions, JO Débats AN, 24 février 1992, p. 917, et JO Débats Sénat, 27 février 1992, p. 499).

– *Augmentation des effectifs du contingent affectés à la Police nationale* (Question, JO Débats Sénat, 27 février 1992, p. 498).

– *Formation spécifique des personnels de police à l'accueil des victimes de viol* (Question, JO Débats AN, 2 mars 1992, p. 1 050).

– *Conditions de recrutement des femmes dans la Police nationale* (Question, JO Débats Sénat, 19 mars 1992, p. 681).

– *Conditions d'usage des armes dans la Police nationale et dans la Gendarmerie* (Question, JO Débats AN, 23 mars 1992, p. 1 352).

– *Malaise des CRS face à leur image dans l'opinion publique* (Question, JO Débats AN, 30 mars 1992, p. 1 510).

Police municipale

– *Statut des polices municipales en cas de participation à la Défense opérationnelle du territoire en zone urbaine* (Question, JO Débats AN, 16 mars 1992, p. 1 242).

– *Missions de police judiciaire des policiers municipaux* (Question, JO Débats AN, 16 mars 1992, p. 1 243).

Sécurité civile

- *Statut des sapeurs-pompiers professionnels* (Questions, JO Débats AN, 2 mars 1992, p. 1 047 et JO Débats Sénat, 5 mars 1992, p. 561).

Sécurité intérieure

- *Coordination, compétences et missions des différentes forces de sécurité intérieure : Police nationale, Gendarmerie, Polices municipales, Douanes* (Question, JO Débats Sénat, 6 février 1992, p. 314).

Sécurité privée

- *Réglementation concernant la vente d'armes* (Question, JO Débats Sénat, 5 mars 1992, p. 562).

Transports

- *Sécurité des biens et des personnes dans les trains de nuit SNCF* (Question, JO Débats AN, 24 février 1992, p. 918).

Sécurité routière

- *Statistiques sur les accidents de la circulation* (Question, JO Débats AN, 20 janvier 1992, p. 299).
- *Pouvoir de police et responsabilité des maires en matière d'accidents de la circulation* (Question, JO Débats Sénat, 20 février 1992, p. 437).

Travail

Risques professionnels

- *Contrôle des risques d'irradiation des personnels en contact avec des installations nucléaires* (Question, JO Débats AN, 30 mars 1992, p. 1 416).

Dossier

Psychologie du port de l'arme et de l'uniforme

Dominique Lhuillier

Maitre de Conférences en psychologie sociale – Université de Paris VII

L'approche psychologique du port de l'arme et de l'uniforme intéresse de nombreuses professions : gendarmes, policiers, militaires, convoyeurs de fonds,...

De ce fait, on peut être étonné de la quasi absence de recherche et de publication sur ce sujet.

En ce qui concerne le port et l'utilisation des armes à feu, les écrits législatifs et techniques abondent. Mais ce sont les seuls. Du côté de l'uniforme, les quelques documents publiés traitent essentiellement des aspects historiques, réglementaires et esthétiques.

C'est à partir de ce constat que nous avons réalisé une recherche sur les incidences psychologiques du port de ces deux attributs professionnels.

Plus que de simples outils de travail, ces objets sont des repères essentiels, autant pour le public que pour le policier. Leur valeur symbolique est à la fois riche et très prégnante. Ce sont des signes extérieurs qui désignent le métier, la fonction, les pouvoirs du policier à l'égard des autres.

Par ailleurs, cette étude permettait d'explorer les effets du changement d'uniforme : du képi à la casquette, de la veste au blouson... l'arme qui était jusqu'alors cachée devenait apparente.

Notre démarche relève à la fois de la psychologie sociale et de la psychologie clinique. La dimension sociale conduit à s'intéresser à :

- l'aspect législatif et réglementaire qui concerne à la fois le port de l'arme et de l'uniforme. Les règles précisant leur attribution et utilisation ont des implications à la fois dans le domaine de la relation au public et aussi dans celui du fonctionnement interne de l'institution ;
- la fonction de régulation sociale commune aux deux objets : des notions comme celles de contrôle, signe d'appartenance, identification au groupe, signe de distinction, délégation du pouvoir de représentation... doivent être étudiées et articulées au travers des représentations et conduites.

La dimension clinique, liée à la précédente, prend en compte :

- la relation au corps et l'image de soi, ainsi que les valeurs symboliques qui associent ces deux objets à l'idée de pouvoir, puissance et virilité ;
- le sentiment de sécurité ou d'insécurité au travail associé au paradoxe induit par l'arme et l'uniforme qui, à la fois, protègent et rassurent, en même temps qu'ils font naître le sentiment d'être exposé, potentiellement en danger.

Trois axes d'étude ont été privilégiés :

- les effets de l'arme et de l'uniforme sur les relations au public. En quoi le port de ces attributs modifie-t-il la relation à l'autre, aux usagers ? Quel type de médiation constitue-il, tant au niveau des représentations que des interactions ?
- leurs effets sur le cadre de référence professionnel. Dans quelle mesure l'arme et l'uniforme servent-ils à la structuration du groupe professionnel selon ses valeurs propres, valeurs exprimées à travers la symbolique de ces deux objets ? Peuvent-ils participer à la constitution de ce qu'on appelle « l'esprit de corps » ?
- leurs effets sur la personne elle-même : l'image de soi s'en trouve-t-elle modifiée ? Ces attributs favorisent-ils une identification à la fonction telle qu'identité personnelle et identité professionnelle seraient intimement liées ?

Deux techniques d'enquête ont été utilisées :

- le suivi et l'observation de l'activité des brigades tout au long de leurs cycles de travail en commissariat ou à l'extérieur (car de Police-Secours, patrouille, gardes statiques, contrôles,...). L'observation est centrée sur les comportements et conduites des gardiens face à leur arme et à leur uniforme :
- . utilisation de l'espace personnel dans le service, à l'extérieur, entre eux et au contact du public ;
- . intégration de ces attributs comme partie du corps propre ou comme instrument de travail ;
- . modalités du port et de la manipulation de l'arme (comment, quand...), réactions du public ;
- . effets de l'introduction du nouvel uniforme dans les services.
- l'approfondissement des données est réalisé par la conduite d'entretiens semi-directifs, de groupes et individuels.

Un guide d'entretien élaboré à partir d'une étude exploratoire, recense les différents thèmes proposés à la réflexion des interviewés : représentations de la fonction avant d'entrer dans la Police (place de l'arme et de l'uniforme), sur la voie publique avec ces attributs (relation au public), port de l'uniforme (ancienne et nouvelle tenue, prise et fin de service, images associées...), port de l'arme (apprentissage, utilisation, hors service...), entrée dans la Police et changements personnels (vie sociale, familiale, comportements, systèmes de valeur...).

Semi-directifs, ces entretiens laissent les interlocuteurs s'exprimer très librement autour de ces thèmes, sans préjuger de l'ordre dans lequel ils sont abordés.

Les entretiens individuels permettent une analyse de la relation personnelle à ces deux attributs professionnels en fonction d'une identité singularisée.

Les entretiens collectifs explorent les représentations collectives et les systèmes de valeurs du groupe professionnel.

Ces entretiens, d'une durée moyenne de 2 heures, ont été réalisés sur les lieux d'affectation. L'étude différentielle impliquait la détermination d'un échantillon de population comportant diverses catégories construites autour de la sélection de certaines variantes.

- *Lieu d'affectation* : les lieux choisis l'ont été en fonction d'une répartition Paris-banlieue-Province, de la densité et des caractéristiques des populations présentes.

Ainsi, six unités de police ont été retenues : deux commissariats parisiens, un en banlieue et trois dans des villes de province de tailles contrastées.

- *Ancienneté* : l'étude de la socialisation professionnelle autour de ces deux objets impliquait de rencontrer des jeunes gardiens récemment sortis des écoles de formation initiale.

Ces entretiens ont été réalisés à l'Ecole nationale de la police parisienne. Par ailleurs, dans les commissariats, les gardiens interviewés ont une ancienneté qui varie de 3 à 26 ans.

- *Sexe* : l'approche comparative hommes-femmes souhaitée s'est trouvée grandement limitée par le peu de femmes gardiens rencontrées. Ceci étant dû, d'une part, à leur faible nombre dans ces services actifs et, d'autre part, à une certaine réticence de la hiérarchie intermédiaire à organiser ces rencontres.

Les catégories ainsi reconstruites n'ont pas de prétention représentative ; en effet, cette étude qualitative privilégie l'analyse approfondie du matériel recueilli, la compréhension des phénomènes et processus, et non la production commentée de statistiques.

Enfin, nous soulignerons que, comme lors de la plupart des recherches réalisées dans le milieu policier, nous avons rencontré un désir intense de parler et d'être écouté, le souci de la qualité et de l'exactitude des informations communiquées. Comme si les occasions de s'exprimer étaient rares et qu'il fallait profiter de la présence d'un interlocuteur attentif : ce « corps sans parole » s'exprime avec abondance lorsqu'il est sollicité.

Incidences du port de l'arme et de l'uniforme sur le plan relationnel

Différenciation

Le port de la tenue, renforcée par la visibilité de l'arme, permet aux policiers d'être différents des autres. La première sortie sur la voie publique en uniforme et armé, reste un souvenir très précis pour la plupart : le temps où ils réalisent vraiment qu'ils sont devenus policiers.

Dans la rue, la manifestation de cette différence rend possible l'identification professionnelle et facilite le recours aux agents de l'institution policière. La fonction de représentation médiatisée par le port de l'uniforme et de la force armée, joue à elle seule un rôle de « rappel à l'ordre ». Immédiatement repérables, les gardiens sortent ainsi de l'anonymat, ce qui les met dans une situation d'obligation d'intervention. Non seulement ils peuvent être requis par la population, mais ils se doivent de réagir conformément à la représentation de leur rôle. La tenue implique l'action et le policier ne peut s'y soustraire.

L'uniforme permet ainsi le contrôle de celui qui le porte. Depuis 1829, date à laquelle les sergents de ville reçurent pour la première fois en dotation leur tenue, celle-ci a changé bien des fois, mais ses fonctions restent les mêmes.

Le préfet de police écrivait à l'époque : — « L'uniforme aura pour but de signaler incessamment au public la présence des inspecteurs sur les points où ils seront en service, de les forcer, en même temps, à intervenir et à rétablir l'ordre au lieu de se dérober dans la foule, dans la crainte de se mettre en évidence, comme cela leur arrive souvent. D'empêcher la fréquentation habituelle des cabarets et la continuation de mauvaises habitudes telles que celles de l'intempérance et du jeu. De les contraindre à faire leur service avec régularité et à apporter dans leurs actes, sans cesse contrôlés, du sang-froid et de la modération. Il est une considération morale qui peut être plus déterminante encore... c'est la répugnance manifestée par le public d'obtempérer à la réquisition d'un homme dont aucun signe extérieur n'indique la qualité ».

Ainsi, comme ils sont nombreux à le dire, ils ne sont plus « Monsieur tout le monde », ils sont passés « de l'autre côté de la barrière ». Mais dans le même temps, ils ne sont plus reconnus dans leur individualité : ils deviennent des policiers anonymes, uniformisés par une tenue identique. Indifférenciés les uns des autres, seul leur numéro de matricule personnalise d'une certaine façon l'enveloppe corporelle. Le public reconnaît la fonction à travers l'uniforme mais pas l'homme : un policier en tenue en vaut un autre. Ils sont interchangeables. Le contact avec la population sera donc peu individualisé mais portera la marque du sens que chacun de leurs interlocuteurs donne au signifiant qu'ils sont devenus.

Seules certaines spécialisations, l'ilotage par exemple, permettent de dépasser cette indifférenciation. Les inter-relations deviennent alors plus personnelles, car ils sont progressivement reconnus comme des individus. C'est vrai encore dans les petites villes de province où les mouvements de mutation des fonctionnaires sont rares, et les relations sociales plus tenues.

Autorité

Les deux attributs professionnels (arme-uniforme) symbolisent et renforcent l'autorité qui leur est déléguée, afin de pouvoir assumer leur fonction. Ainsi, ils deviennent « les représentants de l'autorité » et ce de façon manifeste. A cette autorité, sont associés certains pouvoirs. Ce qui peut d'ailleurs être une des motivations d'entrée dans la profession. Mais il s'agit toujours d'une représentation d'une autorité qui les dépasse individuellement, d'où les écarts possibles entre leur autorité personnelle et l'autorité de la fonction.

L'autorité n'a de sens que lorsqu'elle est validée par les autres ; et ils sont nombreux à souligner la contradiction dans laquelle ils se trouvent : représenter une autorité non reconnue.

Le public ne leur semble plus aussi sensible : « on ne craint plus les flics ». Cette attitude se manifeste à travers « le manque de respect de l'uniforme ». On peut préciser cet aspect par une différenciation des catégories de population : les jeunes, les vieux, les immigrés, les délinquants, les truands,... ou des lieux d'affectation. En province, ce phénomène est moins fréquemment souligné.

Cette absence de reconnaissance de leur autorité est modulable suivant chacun de ces groupes. Mais en comparaison avec un passé regretté, c'est un phénomène qui traverse l'ensemble de la population.

L'administration elle-même ne les confirme pas dans leur autorité puisque ce sont « les bonnes à tout faire de la police ». La multiplication des missions et particulièrement des tâches indues, leur semble nuire à l'image d'eux-mêmes et du corps dans son ensemble. Détournés de leur mission, dévalorisés par d'autres (gardes statiques, sorties d'écoles,...), ils ne sont pas reconnus par leur propre administration comme des représentants de l'autorité puisqu'à l'intérieur, ils n'en ont aucune.

La justice est aussi fréquemment évoquée : « elle libère ceux qu'ils viennent d'arrêter ». Elle les dépouille de leur autorité et les tourne en dérision dans la mesure où leurs actions ne servent à rien.

Enfin, les médias qui « épinglent les bavures » les mettent en cause dans leurs interventions professionnelles... Ce qui est pour eux exercice de leur pouvoir et de leur autorité devient abus de pouvoir.

Ainsi, ils ont le sentiment que leur rôle de représentant de l'autorité est réduit à une « fonction théâtrale » : « leur mise en scène » ne suffit plus pour imposer le respect.

Action

L'uniforme implique l'action : pour le public d'une part, qui ne peut accepter la présence policière que si elle est justifiée par une intervention dont ils peuvent repérer les tenants et les aboutissants. « Mais que fait donc la police ? » : il s'agit bien de faire quelque chose, de manifester dans l'action leur efficacité et donc leur utilité.

D'autre part, nous avons vu que pour le policier lui-même, le port de l'arme induit l'action, puisqu'il est alors obligé d'intervenir : il ne peut se soustraire à la représentation active de son rôle. Même si, par ailleurs, cela peut représenter pour lui une épreuve lorsque sortant des écoles, il ne peut s'appuyer sur son expérience professionnelle et qu'il doute de ses compétences.

En revanche, la représentation de l'arme en action est extrêmement rare. Il s'agit là d'une force dont il est préférable de ne pas se servir. On peut remarquer ici une différence importante entre les jeunes et les anciens dans la profession : pour les premiers, l'arme est dans une certaine mesure un objet tabou, au sens où elle fait peur. C'est aussi pourquoi ils ressentent souvent un malaise du fait du port de l'arme. Cette nouvelle expérience les confronte à la responsabilité individuelle de donner la mort ou blesser quelqu'un.

Pour les autres, elle est banalisée. Ainsi, il y aurait d'une part, la représentation d'une arme vivante en action ; à cette représentation s'associe l'idée de puissance de mouvement, de bruit (impact, recul, détonation, flamme parfois,...), et d'autre part, l'image d'un objet mort, inerte, maîtrisé par son propriétaire qui seul peut décider de son « activité ».

Ce clivage est rendu possible par le mécanisme de l'isolation. Il s'agit d'un processus de défense qui permet une rupture des connexions associatives d'une pensée avec ce qui la précède ou ce qui la suit. Ce mécanisme défensif permet aux anciens de ne plus voir l'arme comme potentiellement dangereuse, mais comme un instrument de travail comme un autre.

Ce n'est que progressivement que le jeune policier va pouvoir isoler ces représentations et « accepter » la cohabitation avec l'arme. Car, pour lui, lorsqu'il arrive dans la police, l'arme évoque une identification possible aux truands. Ses référents sont souvent les films ou les romans où le cowboy, le hors-la-loi détient cet instrument de puissance. Et s'il évoque une confusion possible pour le public lorsqu'il est civil, c'est bien parce que cette association est d'abord faite par lui-même. L'arme est vue ici comme un instrument de mort. De plus, son séjour en école lui a permis de faire

l'expérience du tir, de vivre souvent avec une grande intensité émotionnelle cette première rencontre avec la puissance de l'arme. La formation au tir lui a fait découvrir une arme toujours en action : vivante, violente, dangereuse. De plus, l'arme ne lui étant pas confiée lors de ce temps d'école, il n'aura que peu d'occasions de la manipuler et de sentir ainsi son inertie.

A l'inverse, les gardiens plus anciens la manipulent quotidiennement, ne serait-ce qu'à chaque prise ou fin de service et ils ne la voient qu'extrêmement rarement en action. Réduite à la dimension d'un instrument de travail, l'arme est apprivoisée lorsqu'ils ont le sentiment de la contrôler, la maîtriser. Ce qui veut dire qu'ils sont alors sûrs que le coup de feu ne partira pas sans qu'ils l'aient programmé. L'arme ne possède pas un pouvoir, une vie « autonome » : elle n'est qu'un instrument inerte, un objet « dévitalisé » attaché aux côtés. Elle sera alors essentiellement au service de la sécurisation et la dissuasion : son action est plus symbolique que réelle.

Si l'action est valorisée et par le public et par le policier, il existe, à l'évidence, un certain nombre de limites à l'action.

D'une part, le cadre réglementaire et législatif qui, tout en déléguant des pouvoirs, en inscrit dans le même temps les limites : ceci est particulièrement évident pour le port de l'arme et la définition de la légitime défense. D'autre part, certaines missions qui leur sont confiées et les détournements de l'action policière proprement dite (la définition de l'action policière pouvant, d'ailleurs, varier suivant qu'elle émane de la direction de l'administration, de la hiérarchie, de la brigade ou de chacun d'eux). Il s'agit ici et toujours des charges indues, des gardes statiques ou de certains types d'intervention, comme les différends familiaux ou de voisinage.

Une représentation négative du public

Leur profession déforme leur vision de la société. La perception qu'ils ont du public passe par le filtre du commissariat. Il s'agit donc d'un regard centré sur les agressions, les vols, les conflits..., les diverses manifestations de la délinquance qu'ils traitent au quotidien ; ou encore la mise à nu des aspects sordides des relations familiales et sociales en général. Ce qui a pour effet de transformer tout « citoyen » en un contrevenant potentiel. Cette suspicion devient une part de la mentalité du policier, car elle est continuellement exercée et renforcée par la culture policière. Une fois admis que toute réaction peut être suspecte, aucune interaction n'est sûre, tant en service qu'en dehors des heures de travail. Ceci, bien sûr, affaiblit la confiance et la présomption d'honnêteté sur lesquelles reposent les relations sociales quotidiennes.

L'uniforme ici expose dans la mesure où il permet « la mise en scène » du fonctionnaire. Mais dans le même temps, il leur donne, ainsi que le port

de l'arme, de l'assurance, une relative sécurité... Parce que ces attributs leur confèrent des pouvoirs aux yeux du public, parce qu'ils procurent à certains un sentiment de supériorité, ils leur donnent confiance en eux malgré leur représentation d'une communauté sociale caractérisée par l'anomie.

Cependant, si on considère que le public est potentiellement suspect, il devient dès lors paradoxal d'exprimer et de valoriser l'aspect « service public » de leur fonction : au service du public, alors que celui-ci est dévalorisé ; « pour défendre les honnêtes gens », alors que ceux-ci constituent une espèce en voie de disparition.

Ce paradoxe les conduit au sentiment d'assurer (de tenter d'assurer) une fonction de régulation sociale, contre les personnes elles-mêmes. C'est ainsi que se crée une dynamique qui boucle ses effets : plus l'image du public est négative, plus cette image va être renvoyée aux intéressés (à travers les comportements et attitudes du gardien), plus la population va se défendre de ce jugement en renvoyant la dévalorisation vers les policiers, qui dès lors, vont trouver là des raisons supplémentaires à la représentation déformée du public « au service » duquel ils sont.

Incidences du port de l'arme et de l'uniforme sur le cadre de référence professionnel

Uniformisation

Le port de l'arme et de l'uniforme différencie de la population, et dans le même temps, il uniformise le personnel. Formule générique, la « Tenue » désigne l'ensemble des fonctionnaires qui la portent — par opposition aux civils —.

Signes d'appartenance identiques pour tous les gardiens, ils contribuent au lien social dont ils sont les marques. Ces attributs sont des signes distinctifs du groupe professionnel : ils sont aussi des instruments de cohésion et donc, dans une certaine mesure, de stabilité. Ils servent à la structuration du groupe selon ses valeurs propres ; ces valeurs étant aussi exprimées à travers la symbolique de ces deux objets.

Un autre paradoxe peut être à nouveau relevé puisque pour ses pairs, l'uniforme et l'arme accusent la similitude, alors que pour les autres, ils mettent en avant les différences. La cohésion du groupe se construit et se renforce sur l'écart, la distance, voire l'opposition aux autres, au public. Ils opèrent un rapprochement vis à vis des collègues et un éloignement des autres.

L'identification du groupe se produit de l'intérieur par la prégnance d'un esprit de corps qui permet d'ailleurs de compenser la difficulté de vivre, se

sentir différent des autres. Il est alors possible de « s'étayer sur le groupe » à travers une identification à celui-ci, une adhésion à ses valeurs. L'intégration dans le groupe suppose l'assimilation de ses codes et normes. Ce qui peut, à l'extrême, faire naître un sentiment de dépersonnalisation, dans la mesure où l'uniforme ne fait que renforcer ce phénomène.

L'ambivalence se manifeste ici dans la coexistence de deux désirs opposés : identification au groupe et préservation de son identité personnelle.

Le sentiment d'appartenance est nécessaire pour assurer des relations délicates avec l'extérieur, une différenciation qui induit la mise à distance, voire le rejet. Mais « la survie » de l'individu dans le groupe est aussi importante sur le plan personnel.

Le port de ces attributs symboliques favorise la confusion entre l'individu et sa fonction. D'où l'importance de la représentation de la fonction telle qu'elle est véhiculée par le groupe professionnel.

L'image du policier idéal

La prégnance de l'esprit de corps et la tendance à assimiler l'individu à sa fonction, favorisent l'émergence de la représentation collective du policier tel qu'il doit être. Le devoir est entendu ici comme expression des valeurs du groupe de travail plus que de l'administration.

L'image du corps porteur de l'uniforme ne reflète pas seulement la coupure symbolique entre intérieur et extérieur, entre intime et social. Elle est aussi représentation où l'extérieur est chargé de rendre perceptible un intérieur non plus organique mais spirituel.

C'est l'inscription corporelle des valeurs du corps social. Celles-ci se cristallisent autour des valeurs dites viriles : activité, courage, sang-froid, autorité, efficacité, solidarité... Elles sont complétées par l'idée de propriété ; au sens propre : netteté de l'apparence extérieure ; au sens figuré : honnêteté, impartialité, rigueur morale. On peut penser que la symbolique de l'uniforme participe de ces deux volets : dimension virile et de contrôle de soi, avec peut-être une articulation plus grande avec le deuxième terme. Par contre, le port de l'arme est lui, associé au plan symbolique à la puissance phallique.

Cette image du bon policier est sur certains points contradictoire avec le modèle proposé par l'administration, ou du moins avec la distribution des activités policières dans le quotidien, suivant les orientations de sa direction. Celle-ci exprime des demandes qui entrent en conflit avec l'image du policier idéal. Ce sont les missions qui ne permettent pas au gardien de faire preuve des qualités humaines valorisées sur le plan professionnel.

C'est le cas, bien sûr et toujours, de la garde des personnes, mais aussi de la circulation, du port des plis et convocations... de toutes les activités administratives et enfin, des missions qui leur font éprouver un sentiment d'impuissance inconciliable avec la représentation idéalisée de la fonction.

Crainte de la sanction

L'administration en intégrant en son sein le jeune policier, lui délègue un certain nombre de pouvoirs. Nous avons vu qu'immédiatement elle précise aussi les limites de son exercice. Ce qui, à l'extrême, peut avoir un effet inhibant, dans la mesure où le policier craint la sanction occasionnée par le non respect de ces limites. Ainsi, nous retrouvons fréquemment cette même interrogation : « Qu'est-ce que je peux faire ? Jusqu'où puis-je aller ? ».

Le cadre réglementaire et législatif est très précis. Cela signifie que le policier est dans l'incapacité de suivre à la lettre ces règles qui sont parfois inadaptées, dépassées, en tout cas non contrôlables (cf. l'ensemble des dispositions régissant les activités de police générale). Le policier, et au-delà le groupe professionnel, est donc dans l'obligation d'opérer une sélection de ses interventions et d'établir pour lui-même et pour l'équipe, une grille d'appréciation des situations et donc des réponses à apporter.

On peut éventuellement considérer que cet aspect fait partie de son pouvoir discrétionnaire.

Mais cela implique qu'il ait aussi fréquemment à gérer la représentation d'une sanction potentielle. On retrouve alors l'idée que l'administration et plus particulièrement la hiérarchie ne le soutient pas. Ce qui a pour effet de développer la « politique du parapluie » qui est pourtant fort contradictoire avec l'image du policier idéal.

Incidences du port de l'arme et de l'uniforme sur le plan personnel

Prisonnier d'une fonction de représentation

Le gardien de la paix, identifié par son arme et son uniforme, représente l'institution toute entière, d'où l'expression : « Etre la vitrine de la police ». Ce peut être une position gratifiante et valorisante puisqu'ils représentent la loi, l'ordre, la justice... un idéal auquel leur fonction et leur uniforme permettent de s'identifier. Ils incarnent des valeurs sociales et morales.

Mais de ce fait, ils sont aussi prisonniers de ce rôle de représentation. Être un symbole n'est pas simple et cela les confronte quotidiennement à la mesure des écarts entre ce policier idéal et l'homme qu'ils sont. Dans la mesure où il y a idéalisation de la fonction, il y a, à la fois, surestimation de celle-ci et sous-estimation de soi. Ceci est particulièrement vrai pour les jeunes gardiens qui vivent difficilement la rencontre de leur représentation du métier avec une réalité perçue souvent comme frustrante. L'importance que les jeunes accordent au modèle professionnel, au sortir de l'école, les expose au sentiment d'être mis à l'épreuve : ils ne peuvent faillir sous le regard du public. Ce sont ceux qui n'ont pas ou peu d'expérience professionnelle qui s'interrogent le plus sur leur « compétence ». Ils n'ont pour tout bagage que les acquis de leur formation initiale qu'ils vont devoir confronter avec les exigences du terrain.

La socialisation professionnelle passe par une identification au corps : quel que soit le degré de son sentiment d'appartenance au groupe professionnel, le policier doit faire la preuve de son adhésion et de sa solidarité corporatiste. Lorsqu'il manifeste un individualisme différenciateur, le groupe fait pression sur lui.

Identité personnelle/identité professionnelle

L'identification est un processus qui joue une place essentielle ici. Identification aux valeurs du groupe, à sa représentation du modèle professionnel... mais aussi identification entre pairs. Pour maintenir et assurer son adhésion, le policier a besoin de retrouver les mêmes repères chez les autres membres du corps : être semblable.

L'utilisation fréquente du « on » dans les entretiens montre la prégnance de cette identification collective qui va dans le sens d'une indifférenciation. L'individualité s'efface au profit du groupe et favorise le corporatisme.

Les valeurs morales dont le policier doit faire preuve dans l'exercice de sa profession doivent être celles qui l'habitent en permanence. Il n'y a pas de distinction entre un temps de travail et sa suspension. Il se doit d'intervenir si le besoin s'en fait sentir, qu'il soit ou non à son poste. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle son arme lui est confiée.

Policier 24 H sur 24, le public se charge aussi de lui rappeler : pour la population, un policier reste un policier, même en dehors de son cadre professionnel.

Elle a des exigences toutes particulières envers ces fonctionnaires. Comme si, parce qu'ils ont le pouvoir de sanctionner leurs propres dérogations aux règles, les policiers devaient « payer » en étant eux-mêmes irréprochables, en et hors service. Pour le personnel en tenue, cette pression est plus forte que pour les civils, plus aisément anonymes. Et cela est encore plus

manifeste pour les fonctionnaires qui sont affectés dans de petites villes de province où la visibilité des comportements individuels est plus importante. La pression exercée par la culture du groupe professionnel, par l'administration et par le public qui « exigent » l'adéquation à une image modélisée de policier, oblige l'individu tout entier à s'investir dans un rôle professionnel. Il y a alors confusion entre l'identité personnelle et l'identité professionnelle. Ceci peut se traduire par une transformation de l'Idéal du Moi et des positions surmoïques.

Surmoi individuel et surmoi institutionnel

Le surmoi est assimilé à une instance qui juge, censure et interdit. C'est dans une certaine mesure ce qu'on appelle la « conscience morale », il se forme par intériorisation du modèle parental. Il comprend un certain nombre d'interdits dont un sur lequel nous nous arrêterons ici : l'interdit de tuer, de tirer sur un être humain.

Or la fonction policière peut conduire son agent à cet acte, elle lui en donne l'autorisation dans certaines conditions. Ainsi, le gardien doit affronter ou peut être amené à affronter, lorsque l'occasion se présentera, un conflit interne entre son Surmoi, qui le conduirait à respecter la vie et les exigences du rôle professionnel. On peut étendre cet exemple à d'autres situations où le policier doit faire preuve de son autorité, voire faire usage de sa force.

Le policier en tenue est confronté, dans la nécessité d'intervenir, à sa propre personnalité. Il doit trouver un ajustement entre son autorité personnelle et celle que sa fonction est censée représenter.

Pour certains, l'exercice du pouvoir de représentation de l'uniforme va renforcer leur autorité personnelle.

Cependant, la capacité à faire face aux événements multiples, complexes et variés ne permet pas toujours de trouver cet ajustement entre les attentes institutionnelles et les besoins personnels.

La crainte de la sanction et la culpabilité sont les deux faces d'un conflit interne entre des exigences qui peuvent être contradictoires.

Toute puissance/impuissance

L'identification à l'image du policier idéal les conduit à s'autoriser d'un désir de toute puissance (dont l'arme et l'uniforme peuvent être l'expression symbolique) ou à se représenter tout puissant. Et *a contrario*, la réalité professionnelle les confronte quotidiennement à leur impuissance.

Représentants de l'autorité, et de ce fait ayant certains pouvoirs, ils peuvent (et ne manquent pas de le faire jusqu'à l'arrivée sur le terrain) s'imaginer efficaces et efficients.

Pourtant, ils rencontreront progressivement toutes les limites et éprouveront, plus ou moins intensément, l'écart qu'il y a entre cette représentation et la réalité du quotidien professionnel.

Il y a d'une part, un auto-contrôle qui cadre et inhibe ce désir de toute puissance et, d'autre part, le contrôle de l'administration qui vient aussi en renforcer les termes. Ces deux aspects ne visent d'ailleurs pas seulement ce désir de toute puissance, mais parfois seulement le désir d'être efficace. Enfin, le public lui-même, en formulant des demandes inadaptées, manifeste ainsi une attente d'intervention magique. Parce qu'ils sont quelque part reconnus comme « tout puissants », ils doivent être capables de répondre à toutes les demandes, de résoudre tous les problèmes, de prendre en charge toutes les situations difficiles. Ainsi, on leur demande d'être au bon endroit, au bon moment, d'utiliser les bons moyens avec les bonnes personnes et d'apporter la bonne réponse.

Comment ne pas ressentir, dès lors, un sentiment d'impuissance face à une telle demande ?

D'où, d'ailleurs, le déplacement de l'insatisfaction sur l'administration, le gouvernement, la justice... qui ne leur donnent pas les moyens, disent-ils, de jouer leur rôle.

Désillusion et frustration

S'il est des professions particulièrement éprouvantes, celle du policier semble bien en faire partie. Leur rencontre quotidienne avec la misère, la souffrance, la détresse, l'agressivité... constitue une épreuve. Parce qu'ils représentent une autorité morale dont l'action s'accompagne de pouvoirs, parce qu'ils pénètrent l'intimité des personnes, ils « travaillent » sur les situations les plus sordides de la vie sociale.

L'intervention policière se situe toujours dans des moments de crise, de rupture d'un équilibre social, familial, personnel... C'est dans tous les cas le caractère dramatique de la situation qui a provoqué le recours au service de police. La parole alors ne médiatise plus les affects et ceux-ci s'expriment dans l'*acting-out*, la violence et le cri.

Que ce tableau leur soit offert ou qu'ils lèvent le voile d'eux-mêmes, ils sont censés faire face, comme si leur uniforme leur servait de carapace, les protégeant de toute résonance émotive.

Dans l'ensemble, on peut dire que la relation au public n'est pas particulièrement satisfaisante. Elle l'est d'autant moins qu'ils en attendent beaucoup en rentrant dans la police.

Les motivations d'entrée sont diverses ; elles peuvent se résumer de la façon suivante : tout d'abord, l'intérêt accordé au niveau des salaires et à

la sécurité de l'emploi. Puis viennent des motivations qui touchent à l'activité proprement dite :

- un métier de contact : intérêt pour l'aspect relationnel ;
- un métier utile socialement : avoir le sentiment que son action professionnelle « sert » à quelque chose, régule les relations sociales ;
- aider les autres : proche de la motivation précédente, celle-ci met plus l'accent sur l'assistance individualisée, la résolution de problèmes ;
- être reconnu et apprécié : en retour de leurs actions visant à l'aide et à la prise en charge de situations difficiles ;
- avoir un certain pouvoir qui permette l'affirmation de soi et l'efficacité de leurs interventions.

Or, on ne peut que remarquer que ces motivations le plus souvent ne vont pas trouver satisfaction et que l'adaptation va passer par une phase de déception puis de réaménagement, de nouvelles motivations et de nouvelles sources de gratification.

La dernière des motivations de cette liste vient d'être évoquée, à propos de la représentation idéalisée de leur rôle : tout puissant mais, en fait, confronté quotidiennement à leur impuissance.

Quant aux autres motivations, elles recouvrent plus ou moins un désir d'être aimé et reconnu par les autres et plus particulièrement par le public qu'ils se proposent de « servir » au sens de « porter assistance », « défendre », « veiller à la justice » et à la « régulation des relations sociales ».

Or, l'expérience les conduira à découvrir la mauvaise image de la police, les réflexions désobligeantes, l'ironie ou l'agressivité, dont ils sont objets, l'absence de reconnaissance de la population...

On note alors le recours au déplacement, au sens où il y a passage d'une demande de reconnaissance du public (exprimée par les jeunes policiers) à une demande de reconnaissance de l'institution (exprimée par les policiers plus anciens dans le poste).

La représentation du métier et sa confrontation à la réalité suscite une phase de déception, de désillusion. Aussi, avant de pouvoir réajuster leurs sources de satisfaction, ils passent par une phase de deuil de cet « idéal ». Le déplacement évoqué précédemment permet de réinvestir d'autres objets : l'institution en elle-même et peut être surtout le groupe de travail.

Les seuls besoins pouvant être considérés comme satisfaits (salaire, sécurité de l'emploi) sont « refoulés » : cela signifie qu'ils ne sont plus exprimés, car ils sont trop en contradiction avec la représentation idéale du policier qui n'est surtout pas un fonctionnaire.

Pour conclure :

Cette étude se voulait une première approche du travail policier et de sa dimension humaine. Nous cherchions à mieux comprendre les enjeux de la relation police – public, les repères professionnels du gardien de la paix

tels qu'ils sont produits par son groupe d'appartenance et « l'être policier » d'un point de vue phénoménologique.

Le port de l'arme et de l'uniforme nous semble une donnée essentielle du métier de policier. Ce sont d'abord des signes extérieurs qui désignent la profession, la fonction, les pouvoirs du policier à l'égard des autres. Ils attirent de nombreuses projections, des représentations symboliques positives ou négatives.

Nous avons privilégié ici l'identification de problématiques communes aux deux objets. Mais il faut néanmoins souligner au moins une différence importante : l'uniforme est très lié à l'image de la fonction puisqu'il en est le symbole. En revanche, la relation que le policier entretient avec son arme, relève d'une dynamique beaucoup plus individuelle. Elle est liée à l'image de la virilité. Ainsi, paradoxalement, si l'utilisation de l'arme est extrêmement réglementée, la relation à cet objet est éminemment personnelle.

Références bibliographiques

- ANZIEU (D.), « le Moi-Peau », *Nouvelle Revue de Psychanalyse*, n° 9, Gallimard, 1974.
- ANZIEU (D.), *Le groupe et l'inconscient*, Paris, Dunod, 1984.
- ANZIEU (D.), MARTIN (J.Y.), *La dynamique des groupes restreints*, PUF, 1982.
- AUSSANT (G.), *La psychologie appliquée à la formation des policiers : opérations policières et relations humaines*, document ronéoté, Institut de Police du Québec.
- BARROIS (J.), *Les jeunes et les armes à feu*, document ronéoté, 1985.
- DESCAMPS (M.A.), *Le nu et le vêtement*, Paris, PUF, 1972, *L'invention du corps*, Paris, PUF, 1986.
- FLÜGEL (J.C.), *Le rêveur nu : de la parure vestimentaire*, Paris, Aubier Montaigne, 1982.
- FREUD (S.), *Inhibition symptôme et angoisse*, 1926, Paris PUF, Bibliothèque de psychanalyse, 1965.
- FREUD (S.), *Essais de psychanalyse*, 1921, Paris, Petite bibliothèque, Payot, 1951.
- GRIMMIGER (H.), *Polizeigewalt als Sozialisationsfaktor in RFA Schriftenreihe der Polizei, Führungskademie* n° 3, 1983.
- HASLACH (C.), JAKSON (E.), « Les problèmes psychologiques des policiers », *Revue de psychologie*, n° 123, 1980.
- MONJARDET (D. & Al.), *La police quotidienne, Eléments de sociologie du travail policier*, CNRS, Groupe de sociologie du travail, Université Paris VII, 1984.
- MORTAZ (C.), « Alienation among police officers », *Journal of police science and administration*, Vol. 11, n° 1, 1983.
- NATHAN (J.), MICHOLAS (A.), « The uniform : a sociological perspective », in *American journal of Sociology*, Vol 77, n° 4, 1982.
- PICARD (D.), *Du code au désir : le corps dans la relation sociale*, Dunod, 1983.
- SERVOZ - MONTREUIL, « L'usage des armes dans la police, l'arme à feu et le policier », *Revue générale d'études de la police française*, 1976.
- SIEZEL (J.), « Psychologie sociale du vêtement », *Bulletin de psychologie*, 1962.
- WEXLER (J.D.), LOGAN (D.D.), « Sources of stress among women police officers », *Journal of police science and administration*, Vol. 11, n° 1, 1983.
- La légitime défense*, Article 328 du Code Pénal.
- Le règlement intérieure de la Police nationale*.

Troisième partie

ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE

Notes bibliographiques

Le droit de la police

*André DECOCQ, Jean MONTREUIL et Jacques BUISSON,
Edition LITEC, 1991, 624 p.*

Cet ouvrage comble le vide qui existait depuis la cessation de la parution du traité de procédure pénale policière de MM. PARRA et MONTREUIL en 1979, en portant à la connaissance du « grand public », les principes d'organisation des différents rouages de l'institution policière.

Les auteurs déterminent historiquement la notion de police, en partant de la terminologie classique pour aboutir à l'émergence d'un droit.

Ils mettent en exergue la notion de mission de police administrative et celle de police judiciaire, en s'appuyant sur les différentes thèses doctrinales et jurisprudentielles qui ont permis l'élaboration de plusieurs critères de distinction.

Leur critique de la dichotomie mission de police administrative et mission de police judiciaire est largement justifiée, car elle est source de conflits permanents et les parties doivent souvent recourir au Tribunal des conflits qui doit départager les deux ordres de juridiction (ordre judiciaire et ordre administratif).

La première partie de l'ouvrage est consacrée à l'infrastructure policière, à ses principes généraux d'organisation et à son personnel, en passant par l'examen de ce qui reste d'autonomie du pouvoir local, concrétisé par la liberté de création de polices municipales.

La gendarmerie nationale tient une bonne place dans l'ouvrage.

Le personnel policier est envisagé, quant à son statut, ses compétences judiciaires, administratives et territoriales.

C'est en effet, « la qualité administrative de l'agent de la force publique qui détermine le contenu de ses pouvoirs, de sa capacité au sens juridique du terme ».

La seconde partie est consacrée aux actes de police :

- ceux effectués dans le cadre des missions de police judiciaire, enquêtes préliminaires et enquêtes de flagrant délit à l'initiative des policiers, commissions rogatoires à l'initiative du juge d'instruction et instructions de Parquet à l'initiative du procureur de la République ;
- ceux effectués en mission de police administrative, exécution d'office, respect de l'ordre public, contrôles et vérifications d'identité, exécution

des décisions de l'autorité judiciaire (mandats de justice) et exécution des décisions portant condamnation.

La troisième partie envisage la théorie de la preuve (moyens, instruments) qui revêt en droit pénal une importance particulière : son principe *actori incumbit probatio* et ses exceptions, le renversement de la charge de la preuve ; ses instruments : les procès-verbaux et rapports qui doivent être établis dans les règles de l'art, sans oublier, qualifications, mention de perquisition de saisies et de scellés.

La quatrième et dernière partie insiste sur la garantie de l'acte de police, c'est-à-dire la mise en jeu de la responsabilité des policiers, responsabilité pénale exclusivement personnelle de l'agent de la force publique, responsabilité disciplinaire et responsabilité pécuniaire avec faute personnelle et faute de service, en passant par l'étude de la responsabilité sans faute, pour risque et pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

Ouvrage intéressant qui fourmille de références doctrinales et jurisprudentielles et qui, à n'en pas douter, permettra à un public de plus en plus large de connaître ce qu'est l'institution policière sous toutes ses facettes.

Le rapprochement de l'Université et du « monde » policier pourrait, à terme, permettre que soit enseigné spécifiquement, soit dans les disciplines juridiques, soit en science politique, l'institution policière.

Un autre ouvrage rédigé par Christian DE WALKENER, Procureur du Roi, dans la collection « Droit actuel » vient de paraître en Belgique ; il est intitulé « Le droit de la police, la loi, l'institution et la société », Edité par De Bœck Université, 1991, 320p.

Rémy GUÉRIN
IHESI

The English Police, A political and social history

Clive EMSLEY, Harvester Wheatsheaf St Martin's Press, 1991, 245 p.

L'historiographie traditionnelle de la police britannique a contribué à diffuser une image de cette institution fondée sur l'idée qu'en Angleterre et au Pays de Galles, elle correspond à un modèle unique, créé pour répondre efficacement à un accroissement de la délinquance à la fin du XIX^e siècle, mais dont les pouvoirs de coercition sont contrebalancés par le fait que les policiers, contrôlés localement, ne sont rien de plus que des « citoyens en uniforme ».

Cette conception repose, selon EMSLEY, sur deux affirmations fondamentales. Selon la première, le modèle de la Police Métropolitaine de Londres

ayant montré son efficacité, il a été rapidement adopté par la majorité des municipalités et des comtés. Selon la seconde, la police de Londres se caractérise par trois traits spécifiques : elle n'est pas militaire, elle n'est pas armée, elle n'est pas politique.

Dans ce livre, EMSLEY s'attache à démontrer que la première affirmation est une « distorsion de l'histoire de la police en Angleterre et au pays de Galles » et que la seconde « ignore le contexte politique et social dans lequel elle s'est développée ».

Cette position critique ne conduit toutefois pas l'auteur à soutenir les thèses des historiens « révisionnistes » qui, d'inspiration marxiste, situent le problème du contrôle de la police dans le cadre d'une stratégie de lutte de classes. En repositionnant le développement de la police anglaise dans l'histoire générale de l'Angleterre, EMSLEY se place de façon originale dans ce débat qui oppose « orthodoxes » et « révisionnistes ».

Les quatre premiers chapitres décrivent la période de formation de la « nouvelle police » instituée sous l'impulsion de R. PEEL, notamment par la création de la police de Londres en 1829. Deux thèmes dominent cette partie : les postulats d'uniformité et d'efficacité.

EMSLEY insiste, tout d'abord, sur le fait que le nouveau modèle de police (bureaucratique, rationalisé) a longtemps coexisté avec les anciens systèmes de police (les « constables » traditionnels et les « watchmen »). EMSLEY remet ainsi en cause la notion de « modèle anglais de police » en montrant la variété qui a subsisté jusqu'à l'harmonisation réalisée par le « police act » de 1964. Aujourd'hui encore, la police de Londres constitue un cas particulier, dans la mesure où elle est contrôlée par le « Home Office » et non par une autorité locale de police.

Le postulat de l'efficacité accrue de la « nouvelle police » contre la criminalité est ensuite contesté par plusieurs séries d'arguments. Citons par exemple : le caractère stable et florissant de la société victorienne, qui a contribué autant que l'efficacité policière à la diminution des émeutes ; la difficulté d'évaluer la prévention, première mission des policiers de Londres. EMSLEY reconnaît toutefois à la police londonienne sa capacité à réduire les désordres dans la rue. Il précise, toutefois, que le travail de patrouille était déjà assuré, et souvent avec succès, par les watchmen.

Dans les chapitres suivants, EMSLEY décrit la professionnalisation progressive des policiers qui sont peu à peu reconnus comme les spécialistes de la sécurité avec, en corollaire, une centralisation croissante, au détriment des pouvoirs des autorités locales. La professionnalisation est surtout abordée à travers le développement d'une identité collective et particulièrement du syndicalisme policier — jusqu'à son interdiction en 1919 — et des revues professionnelles.

La centralisation croissante de la police britannique se perçoit à travers le contrôle exercé par le Home Office, alors que le « police act » de 1964 instaurait un équilibre entre les autorités locales de police, les « Chief

Constables » et le Home Office. C'est en fait un thème transversal. Ce mouvement traduit une tendance naturelle des experts à traiter directement, en marginalisant les autorités locales. Mais c'est aussi, selon EMSLEY, la conséquence de faits historiques exceptionnels (guerres mondiales, grands mouvements de grève...). En ce qui concerne notamment les grands conflits sociaux de l'entre-deux-guerre et de l'après deuxième guerre mondiale, les ministres de l'intérieur ont estimé que ces mouvements d'ampleur nationale requéraient une réponse coordonnée au niveau national. De l'étude de ce mouvement de centralisation EMSLEY conclut, en comparant l'évolution de la police anglaise à celle de la police française (passage des polices municipales à la police d'Etat), à une similitude des tendances.

L'étude de trois autres thèmes transversaux – l'aspect non militaire, non armé et non politique de la police britannique – tend à montrer que la spécificité de la police anglaise est moins due à des caractères inhérents au modèle qu'aux circonstances historiques dans lesquelles la police moderne s'est développée.

Le caractère non militaire de la police anglaise, par rapport à la gendarmerie française notamment, découle essentiellement du fait que les Etats français et Anglais se sont formés de manières différentes. Le fait que la police anglaise n'est pas armée est à relativiser (les policiers sont armés pour certaines missions estimées dangereuses), et pour les manifestants qui se sont opposés aux forces de l'ordre (notamment les chartistes) peu importait d'avoir affaire à des militaires qui utilisaient peu leurs armes à feu ou à des policiers usant de leurs matraques. Enfin, si la police politique s'est peu développée, c'est tout autant parce que la Grande Bretagne n'a pas connu de révolutions au XIX^e siècle qu'en raison d'une volonté délibérée des hommes qui ont créé la police moderne.

En replaçant l'évolution de la police dans l'histoire générale de la société anglaise, C. EMSLEY remet en cause la notion de « modèle anglais de police », dans le sens où l'originalité relative de la police anglaise découle aussi bien du contexte politique et social où elle s'est formée que de caractéristiques qui seraient inhérentes au modèle.

Patricia PARIENTE
IHESI

Protecting privacy in surveillance societies

David H. FLAHERTY, Chapel Hill, 1991, 979 p.

L'informatique, les fichiers et les libertés, ou la protection des données personnelles selon la terminologie anglo-saxonne et, ou mieux encore, la protection de la vie privée, n'a droit de cité que depuis moins de vingt ans et pourtant c'est déjà un historien du droit, le professeur David FLAHERTY, qui en retrace la saga.

Faire l'analyse minutieuse de la protection des données dans cinq pays aussi différents que l'Allemagne, la Suède, la France, le Canada et les Etats-Unis d'Amérique s'explique parce que chacun d'entre eux utilise massivement les ordinateurs pour mettre en place la société de surveillance qui permet de contrôler le salarié au travail, l'administré, le consommateur.

Quelle place reste-t-il au citoyen dans une société où le renseignement devient la religion de l'Etat, de l'employeur et de tous les acteurs de la société de consommation ?

L'auteur y répond à travers la description fine et excellemment documentée des cinq pays si différents par leur taille : le risque est-il le même de centraliser des informations sur 230 millions d'Américains et sur 9 millions de Suédois ? Ces pays sont différents par leurs traditions, juridiques en particulier, les uns pays de Common Law, les autres pays de droit écrit. Certains privilégient l'intérêt social plutôt que l'individualisme, pour d'autres l'inverse est la règle. Pays centralisés, tels la France et la Suède, où la protection des données est confiée à un organisme unique, pays fédéraux, tels le Canada et l'Allemagne Fédérale, où un rôle important revient à chacun des Etats, tandis que dans le secteur privé allemand c'est l'auto-gestion qui est la règle : un responsable étant désigné dans chaque entreprise. Pays enfin, tel les Etats-Unis, où le besoin n'a pas été ressenti de mettre en place une institution pour assister le citoyen, tant les avocats et les associations de consommateurs sont nombreux et actifs pour assurer la défense du citoyen, à moins qu'il ne soit tout simplement pas défendu !

En cinq chapitres, l'auteur décrit successivement les modèles allemand, suédois, français, canadien et américain. Sont exposés le contenu de la législation, les buts de la protection des données, les pouvoirs de l'autorité de contrôle nationale et les solutions des tribunaux, l'analyse du fonctionnement de l'autorité de contrôle, de ses agents et de ses rapports d'activité. Ce n'est pas l'un des moindres mérites de l'ouvrage que de décrire de façon très documentée les hommes en charge de la protection des données. Dans une dernière partie, l'auteur aborde un certain nombre de thèmes communs pratiquement aux cinq pays : on relèvera celui de la protection sociale, de la police, des services de renseignements, de la carte nationale d'identité, des identifiants numériques ou autres, des impôts, de l'ordinateur instrument de sélection de populations.

Dans une conclusion synthétique, FLAHERTY souligne la nécessité d'adopter des lois de protection des données et les lacunes importantes à cet égard dans le monde, la difficulté de tracer la frontière entre le permis et l'interdit, la nécessité de créer des autorités indépendantes de protection des données qui exercent un contrôle réel sur place, disposant d'experts techniciens en droit, comme en informatique. Le lecteur prendra connaissance avec intérêt de cet ouvrage en ayant cependant présent à l'esprit qu'il date de 1989. Ainsi, la vision parfois critique de la situation en France serait sans doute plus nuancée aujourd'hui. Mais surtout, pour

compléter ce panorama, il serait utile de connaître les expériences toutes neuves du Royaume-Uni et des Pays-Bas, par exemple, et enfin il faudra avoir présent à l'esprit que demain en Europe, la protection des données sera généralisée et harmonisée si la directive européenne est adoptée et si les accords de SCHENGEN entrent en vigueur.

Sans doute, serait-il heureux, enfin, que le professeur FLAHERTY fasse des émules et qu'un ouvrage analogue soit écrit en français.

Pierre-Alain WEILL

*Secrétaire général de la Commission nationale
informatique et libertés (CNIL)*

Annuaire économique des entreprises de sécurité 1991

Patrick HAAS (eds), Editions Technopresse-En toute Sécurité, 120 p.

Patrick HAAS, journaliste au *Figaro*, passe pour l'un des plus fins connaisseurs français des entreprises de services spécialisées dans la sécurité. Bien introduit dans le milieu, la qualité de ses analyses est en général peu contestée. Rédacteur en chef du bimensuel « En toute Sécurité », depuis trois ans, il renseigne ses lecteurs sur les tendances principales du marché de ces services, en divulguant des données quantifiées sur la vitalité économique du secteur, en décrivant les stratégies d'entreprises grandes ou petites, (pour peu que ces dernières offrent d'intéressantes aptitudes à l'innovation), et en produisant également d'intéressants résultats d'enquêtes de marketing sur ce créneau.

L'annuaire qu'il publie aujourd'hui, et qui semble appelé à une mise à jour annuelle, diffère sensiblement des guides habituels, qu'il s'agisse dans le meilleur des cas, de ceux des assurances (tel celui du CNPP, par ex.), de ceux, très partiels, des fédérations professionnelles qui ne donnent à voir que leurs entreprises affiliées, ou d'autres, « indépendants », lesquels, ne vérifiant que très peu leurs sources d'informations, se distinguent assez peu de ce qu'offrent en pâture au tout venant, les pages jaunes de l'annuaire téléphonique... Dans lesquelles, comme chacun sait, le meilleur côtoyant le pire, le racolage publicitaire aidant, la variété des prestations annoncées s'avère en général inversement proportionnelle aux aptitudes réelles.

Le présent annuaire d'« En toute Sécurité » répertorie pour sa part, par ordre alphabétique, 437 entreprises (supposées les plus viables) sur les 2 000 existantes. Elles sont ventilées selon leurs *performances économiques et leurs résultats financiers* sur deux années (exercices 1989-1990), quelles que soient les prestations offertes. Un deuxième classement range les *leaders*, selon leur domaine de compétence principal, dans onze rubriques (gardiennage, transport de fonds, télésurveillance, fabricants de

télesurveillance, vidéosurveillance, alarme-vol, sécurité incendie, équipements blindés, serrurerie, contrôle d'accès, protection de l'homme, contrôle technique, sécurité informatique, ingénierie, conseil-audit, études de marché). Pour chacun des sous-secteurs inventoriés, l'annuaire fournit une analyse cursive et sans complaisance au sujet de la structure, l'évolution et la spécificité de leurs contraintes respectives. Enfin, il décerne, à la manière des hits-parades américains, des brevets de mérite aux entreprises de chaque secteur en fonction de quatre paramètres : leur degré de croissance, de rentabilité, leur capacité d'exporter et leurs talents ou savoir-faire technologiques.

Ce qui intéressera surtout l'observateur curieux, — lequel pourrait bien d'ailleurs rester indifférent au sort de telle ou telle entreprise s'il ne se sent pas directement concerné par l'enjeu que représente ce genre de palmarès —, sera sans aucun doute le troisième chapitre, décrivant minutieusement la structure financière de chacune d'entre elles. Non seulement y sont données à voir les proportions en % des sources de la propriété de leur capital respectif, mais surtout, et c'est sans doute là que réside le morceau de bravoure, l'identité des principaux investisseurs actuels du secteur. Au premier chef, les banques qui furent les premières à comprendre les bénéfices qu'elles pouvaient tirer du créneau « sécurité »... mais également désormais, les compagnies d'assurances, les entreprises de travail temporaire, le secteur public — via EDF, GDF, PTT, France Telecom —, voire d'autres entreprises de service plus marginales.

Enfin, une bonne illustration des phénomènes de concentration dans ce secteur de services se laisse-t-il encore observer à partir d'une mise à plat exhaustive de la vingtaine de *holdings* opérant dans la sécurité sur le territoire national.

Cet annuaire est présenté comme unique en son genre au niveau européen. S'il est sans conteste le fruit d'une patiente et minutieuse démarche de collecte restant pour l'instant isolée, ne doutons pas qu'elle rapportera à son promoteur de substantiels bénéfices, si l'on se persuade qu'après tout, la rareté doit nécessairement se monnayer très cher. Pour l'instant, la démarche demeure assez confidentielle. Elle accompagne néanmoins symboliquement le processus de consolidation et d'affirmation de soi des entreprises de sécurité, ayant aujourd'hui le plus grand besoin de disposer d'un miroir dans lequel les richesses et les activités qu'elles génèrent dans ce domaine appellent une aide à la construction d'une identité affermie.

Sortant d'une longue période balbutiante des errements de l'enfance, accédant à une adolescence aiguillonnée par une maturation rapide que nécessite l'adaptation aux contraintes d'une compétition européenne et mondiale impitoyable, il est clair désormais que les *leaders* de ces services vont devenir rapidement, qu'on le veuille ou non, les interlocuteurs obligés des pouvoirs publics dans la définition générale des politiques de prévention et de sécurité collective.

Ces derniers auraient donc tort de se désintéresser de comprendre les lois, aléas, avatars, conditions et directions de l'expansion des entreprises de sécurité, au motif qu'il ne s'agirait là que d'un commerce aussi banal qu'un autre.

Ce n'est du reste pas parce que l'auteur du guide (p. 39) s'autorise un clin d'œil entendu en direction de ses lecteurs (qui ne se sentiront évidemment pas visés) et des pouvoirs publics... au sujet de ce qu'il nomme le « complexe de Sartrouville » (16 % des entreprises de surveillance n'agiraient pas correctement au regard de la loi), que le formidable défi représenté en matière de gestion de l'ordre social par l'emprise du secteur prestataire d'équipements et de services de sécurité, sera définitivement réglé. Et cela, quand bien même les entreprises délinquantes épinglées par les pouvoirs publics auraient disparu du paysage.

Si les lois de la compétition économique dans ce secteur d'activités doivent être empiriquement décrites, serait-ce au moyen d'instruments de « publicité » flatteurs bien qu'au travers d'une démarche très sérieuse (aucune source d'informations ne saurait à cet égard être négligée), il serait néanmoins impardonnable qu'une réflexion critique démissionne face à l'ensemble des enjeux de société que représente les processus de consolidation (entre autres composantes symboliques) de ce champ d'activités. Et cela, en restant à la remorque d'apports de connaissances empiriques, dont la « maîtrise » n'est pour l'instant monopolisée que par ceux qui, sous couvert de journalisme spécialisé, sont amenés, de par leur allégeance au champ, à jouer leur rôle de juges et parties.

Frédéric OCQUETEAU
CESDIP – CNRS

Recruiting a multiracial police force

Simon HOLDAWAY, HMSO, 1991, 210 p.

Au début de l'année 1990, 1306 policiers issus des minorités ethniques travaillaient dans l'ensemble des services de police d'Angleterre et du Pays de Galles. Ils représentaient 1 % de l'effectif des forces de police britanniques.

S. HOLDAWAY fait le point sur cette question très controversée de la sous-représentation et du recrutement de personnes issues de l'immigration. Il reprend certains des résultats d'une enquête réalisée par la « Commission for Racial Equality » auprès de l'ensemble des 43 forces de police britanniques, qui visait à comparer les procédures d'embauche avec les recommandations formelles d'équité de la Commission.

Mais surtout, S. HOLDAWAY nous expose les données (essentiellement des extraits de très riches entretiens) d'une enquête de terrain de 18 mois réalisée auprès de trois forces de police anglaises ayant mis en place

différentes procédures de recrutement de policiers appartenant à des minorités ethniques.

Cette recherche est le développement d'un projet collectif antérieur sur l'expérience de ces policiers, dont l'un des principaux résultats était que les fonctionnaires de police interviewés ne se considéraient pas comme représentatifs de leur communauté ou ne voulaient pas attirer l'attention sur leur ethnicité. Ces résultats faisaient donc poindre des questions sur la façon dont le recrutement d'officiers des minorités ethniques avait été encouragé.

Parallèlement, à la même époque, se mettent en place, dans plusieurs forces de police des campagnes incitant des candidatures de membres des communautés ethniques intéressés par une carrière policière.

A travers l'enquête qu'il a menée, S. HOLDAWAY cherchait donc à analyser les initiatives en matière d'embauche des membres de minorités ethniques et à en mesurer le succès en terme de recrutement. Mais, surtout, son objectif était d'examiner les points de vue des officiers noirs, asiatiques et blancs recrutés pendant les campagnes et si possible celui de candidats qui n'avaient pas été retenus et également de connaître les opinions des personnes chargées du recrutement.

Les deux enquêtes font ressortir la difficulté de trouver des critères clairs de mesure de l'efficacité des initiatives en matière de recrutement de membres de minorités ethniques. Si ces résultats n'ont rien de très surprenant, S. HOLDAWAY a néanmoins le mérite de le souligner et passe en revue l'ensemble des problèmes que pose l'évaluation de telles entreprises : une question qui reste en suspens est notamment celle de savoir comment le candidat a eu connaissance du recrutement.

Dans les trois forces de police étudiées, différentes mesures ont été prises pour favoriser le recrutement de policiers issus de minorités ethniques, allant d'une attention plus grande portée à cette catégorie de candidats dont la sélection n'est pas déconnectée du recrutement général, à des procédures plus spécifiques en direction des minorités ethniques dont le recrutement est traité à part.

De la très riche série d'entretiens réalisés dans les trois forces, tant auprès de policiers membres de communautés de l'immigration que de responsables de l'encadrement, il ressort que le débat sur l'intégration de policiers appartenant à des communautés ethniques tourne autour de trois questions essentielles.

La première est celle des relations raciales conflictuelles au sein de la police. Tous les « seniors officers » interviewés reconnaissent le besoin de recruter une force de police multiraciale, mais sous-estiment sérieusement la question des relations raciales au sein du personnel et les problèmes d'encadrement qui en découlent.

Il n'est pas possible d'ignorer, insiste S. HOLDAWAY, que les policiers d'origine immigrée interviewés travaillent dans un environnement où leur

ethnicité est le sujet de fréquents commentaires, où les blagues racistes fusent...

Ce contexte particulier de travail pose, du point de vue de l'auteur, un problème d'encadrement qui nécessite une attention immédiate.

La deuxième question est celle de l'influence que peut faire peser toute procédure faisant appel à la notion de discrimination positive. Aux yeux des policiers appartenant à des communautés ethniques, toute tentative de développement d'initiatives de recrutement spécifique encoure le risque de faire baisser les niveaux de sélection et en conséquence de les dévaloriser statutairement vis à vis de l'ensemble du corps policier.

Lorsque S. HOLDAWAY interroge les policiers sur les initiatives auxquelles ils ont eux-mêmes participé comme, par exemple, l'« access course » (cours spécial de préparation à l'examen d'entrée), la perspective est la suivante : bien qu'ayant une attitude positive à l'égard de cette initiative, les élèves suivant cette préparation étaient conscients qu'ils pouvaient être par la suite étiquetés par leurs collègues qui considéraient le cours comme l'entrée « par la porte de derrière ».

Par ailleurs, les gradés d'origine étrangère semblent satisfaits d'être impliqués dans le travail de recrutement, mais il est clair que leur environnement de travail est tel qu'ils ont, selon eux, à peser constamment les conséquences de leur opinion et l'étendue de leur influence, face à la probabilité que leurs collègues les accusent de favoritisme à l'égard de leurs pairs.

Enfin, et c'est là le troisième terme du débat, S. HOLDAWAY insiste sur la notion de durée. Toutes les personnes interrogées s'accordent à dire qu'il y aurait grand avantage à faire un travail en amont et à plus long terme, particulièrement en direction des écoles et autres établissements d'éducation.

Toutes les forces de police doivent, en effet, être conscientes que le travail de recrutement de membres de minorités ethniques requiert, d'une part, un contrôle et une évaluation continus, mais surtout, un engagement durable dans les actions de recrutement est nécessaire, de la même façon que les policiers qui en ont la charge ont besoin du soutien clair et actif de leur hiérarchie et ceci sur une longue période.

Mais sans doute, et l'auteur y insiste, pour ce type d'action, l'évaluation est primordiale. En premier lieu, les procédures de recrutement habituelles doivent être décortiquées pour s'assurer que les candidats d'origine immigrée ne soient pas désavantagés et que les opportunités d'attirer des recrues issues de ces minorités soient maximisées. Si les responsables hiérarchiques craignent des répercussions parmi les policiers blancs, alors, indique S. HOLDAWAY, les risques sont grands que cette crainte elle-même perpétue cette sous-représentation des minorités dans les services de police.

Tous les résultats de cette étude indiquent que, sans une position clairement positive (et les efforts nécessaires induits), le recrutement de membres de minorités ethniques demeure ambivalent ou au mieux une bonne intention qui ne sera jamais concrétisée par des principes d'action.

En France, le débat ne se pose guère en ces termes. Tout d'abord, les règles d'accès à la fonction publique sont telles que la question de l'origine géographique (pour les personnes originaires d'un département ou territoire d'outre-mer, par exemple) ou raciale est exclue et, qu'en conséquence, la mise en place de procédures de discrimination positive en matière de recrutement est inenvisageable.

Même si l'on parle de plus en plus d'un recrutement régionalisé et si le contrat pluriannuel de formation de la Police Nationale préconisait en 1989 de « diversifier les origines sociales des candidats à l'emploi dans la Police Nationale » et notait qu'« une présence efficace dans la ville passe par une intégration de toutes les composantes sociales, sans exclure les minorités », aucune campagne visant à accroître le nombre de candidatures parmi les jeunes d'origine immigrée n'a vu le jour.

De la même façon, si nombre de responsables (chefs de services de polices, élus locaux, représentants associatifs) pensent qu'il manque dans les services de police des personnes plus directement susceptibles d'être les interlocuteurs d'un public pour l'heure plutôt hostile et résistant aux forces de police, le nombre de policiers appartenant à des minorités ethniques n'est pas encore, comme en Grande-Bretagne, un indicateur important de la nature des relations entre la police et les communautés et, de fait, de la qualité et de l'efficacité d'une politique spécifique de recrutement.

D'ailleurs, les opinions, en France, divergent – aussi bien au sein du public que parmi les policiers eux-mêmes – sur les bienfaits ou les risques d'une intégration accrue de policiers issus des minorités. C'est, sans doute, ce qui explique que, jusqu'à présent, les expériences de rapprochement entre la police et les communautés étrangères se soient limitées à l'implantation de nouvelles écoles de formation de gardiens de la paix dans des quartiers réputés « difficiles » de grandes agglomérations (Marseille, Roubaix).

Jugées timides par certains, ces premières expérimentations sont, sans doute, un point de passage obligé pour mieux faire connaître à une population avec laquelle trop souvent le contact se résume à l'affrontement, une profession et des recrues avec lesquelles, somme toute, le fossé n'est pas si grand qu'on le pense.

Catherine GORGEON
IHESI

The Case against paramilitary Policing

Tony JEFFERSON, 1990, Open University Press, 161 p.

A partir des années 1960 la politique de maintien de l'ordre en Grande-Bretagne a évolué vers la formation d'une police paramilitaire. M. T. JEFFERSON montre comment les débats au sujet d'une troisième force, distincte de la défense civile et de la lutte contre le crime, ont convergé sur la seule question du maintien de l'ordre public et de la lutte contre le terrorisme. Cette force permanente est constituée des groupes spéciaux de surveillance (*Special Patrol Groups-SPG*), renforcée d'unités de soutien (*Police support units-PSU*), mobilisables à l'intérieur d'une force ou entre des forces de police (au nombre de 43 en Grande-Bretagne).

Il montre, en particulier, comment les multiples mouvements sociaux et politiques des années 1970 ont contribué à une telle évolution. Au début des années 1990, l'apparition d'unités paramilitaires agressives est devenue la caractéristique normale du maintien de l'ordre public.

Les problèmes posés par la dérive paramilitaire de la police ont alors été évoqués selon deux approches. La première, celle des libéraux justifiait la centralisation d'une force nationale anti-émeute. La seconde, celle des conservateurs, défendait la professionnalisation du maintien de l'ordre, en considérant que c'était le meilleur moyen de préserver la tradition d'impartialité et d'emploi de la force nécessaire de la police britannique. Une autre approche plus concrète, celle issue du thatchérisme, leur fut opposée. Elle se fondait sur l'idée que le maintien de l'ordre devait être appréhendé selon une philosophie et une organisation quasi-militaires.

A partir des années 1980, le contexte de crise, idéologique, économique et politique, et les prises de position de M^{me} THATCHER en faveur d'une politique d'ordre et de strict respect de la loi ont abouti à une critique de la politique traditionnelle de retenue dans l'emploi de la force, au profit d'un maintien intransigeant de l'ordre. Par delà cette évolution, M. T. JEFFERSON pose la question de savoir comment concilier les troubles sociaux inévitables et l'ordre public.

Il y répond en précisant qu'une politique stricte ne peut qu'exacerber le malaise social et qu'il est désormais nécessaire de conceptualiser le maintien de l'ordre pour apaiser les affrontements sociaux.

Les risques de fractionnement de la société

Face à la politique de M^{me} THATCHER qui prônait un Etat fort et le libéralisme économique, des pans entiers de la société, notamment les jeunes et certains groupes ethniques, ont vu leur niveau de vie sensiblement amoindri. Cette fragmentation de la société risque d'aboutir à une multitude de communautés sans liens entre elles et sans objectifs. Le chômage d'une grande partie des jeunes et des laissés pour compte du

libéralisme menace d'aboutir à un terrorisme urbain et à des affrontements de plus en plus violents. M. T. JEFFERSON cite, à l'appui de ces affirmations de nombreux faits : les troubles à petite échelle au cœur des villes, les agressions en tous genres à l'encontre de la police – contre des postes, des agents, des voitures de police –, l'utilisation, de plus en plus courante d'armes mortelles des deux côtés, les actions de représailles sous forme d'attentats. Si rien n'est fait au plan social, si le gouvernement laisse pourrir la situation, les habitants des poches de misère, auront tendance à recourir à la violence en réaction au maintien de l'ordre tel qu'il est envisagé actuellement ; ils vont s'organiser, grouper leurs moyens et devenir des centres de pouvoir incontrôlables aux intérêts divergents. La formation de groupes isolés de défavorisés conduit naturellement à l'escalade de la violence.

L'inéluctable spirale de la violence

M. T. JEFFERSON procède à un examen objectif de la politique paramilitaire du maintien de l'ordre qui conduit à penser qu'elle amplifie le désordre plutôt qu'elle n'en vient à bout.

L'objectif du maintien de l'ordre est clairement déterminé en termes de fermeté et de stricte application de la loi, mais M. T. JEFFERSON montre que la dimension professionnelle domine la dimension organisationnelle dans ces opérations, c'est-à-dire que le rétablissement ou le maintien de l'ordre public n'a jamais été conceptualisé. Il ne repose donc pas sur un ensemble de règles, d'instructions et de principes mais de réactions empiriques nées de la pratique professionnelle des policiers sur le terrain.

Le nécessaire pouvoir arbitraire des unités de maintien de l'ordre

Concernant l'impartialité de la police dans l'application de la loi, M. T. JEFFERSON observe que la police exerce finalement un pouvoir discrétionnaire, souvent abusif, en raison du manque de connaissance des textes et de leur manque de clarté. Entre la législation qui ne fixe pas de limites précises, le pouvoir hiérarchique dont les ordres ne sont pas contestés par les agents sur le terrain et la structure de travail opérationnel, c'est cette dernière qui prend le pas sur les autres. Aussi la culture policière préside-t-elle à toute politique de maintien de l'ordre public : le pouvoir discrétionnaire se trouve donc renforcé.

Aussi, est-il indispensable de reconnaître le pouvoir discrétionnaire de la police, sans le laisser soumis à la culture policière. Son champ doit être strictement défini, d'une part en assignant des objectifs précis à la politique de maintien de l'ordre et, d'autre part en organisant un contrôle, tant administratif que judiciaire. Les limites imposées au pouvoir discrétionnaire devraient émerger d'un débat public et démocratique et privilégier les droits des plus défavorisés et des victimes des troubles sociaux.

Une troisième force efficace grâce à une formation et des méthodes adaptées

En matière de formation M. T. JEFFERSON examine le processus de recrutement, de formation et de socialisation informelle qui conduit à la transformation de policiers ordinaires en unités spécialisées dans le maintien de l'ordre. Le recrutement s'adresse à des jeunes gens dynamiques et, même si des femmes sont admises, les valeurs masculines prédominent. La formation est consacrée pour sa plus grande part à l'entraînement et au droit. Il n'existe pas de préparation à la gestion des incidents. Etant donné, par ailleurs, les longues heures imprévisibles d'attente, en réserve, l'individu a tendance à trouver des réassurances dans l'unité dont il fait partie et dans l'esprit de corps. C'est ainsi que le jeune policier acquiert les pratiques du métier : ne jamais agir seul, protéger son voisin, ne pas poser de questions. Une fois qu'il a assimilé les normes du groupe, il est prêt à faire partie d'une unité chargée de maîtriser les troubles.

L'emprise de l'unité, de ses normes propres et de tout son potentiel de violence ne peut plus être atténuée, ni par les structures légales et démocratiques caractérisées par leur faiblesse, ni par l'organisation tout aussi faible de la structure policière qu'illustre le vide laissé par le programme de formation initiale.

La formation doit donc être modifiée, en commençant par le recrutement qui doit être fondé sur des critères moins « guerriers ». La diversification du recrutement des policiers appelés à servir dans des unités de maintien de l'ordre serait de nature à modifier les mentalités : ainsi, le recrutement de femmes, de policiers expérimentés, de policiers moins agressifs équilibrerait les forces de l'ordre.

Toujours dans le cadre de la formation, la réflexion des policiers sur leur propre métier pourrait permettre la conceptualisation du maintien de l'ordre. Il serait utile, après des incidents au cours d'une opération de maintien de l'ordre, d'encourager une réflexion systématique destinée à faire prendre conscience aux unités de leurs propres pratiques professionnelles et de leur potentiel. Il serait également souhaitable de les faire réfléchir à la distinction entre les arrestations utiles ou inutiles, ce qui permettrait de diminuer sensiblement les tensions aux cours de manifestations. Il serait également indispensable de valoriser le maintien de l'ordre exécuté sans incidents. Enfin, il serait fécond d'engager une réflexion permettant d'élaborer une politique de maintien de l'ordre, paisible, non discriminatoire et acceptable.

Pour ce qui concerne les méthodes sur le terrain, il serait plus efficace et moins porteur de tensions d'amener les unités de maintien de l'ordre au contact des manifestants à pied plutôt qu'en fourgon et de favoriser la négociation directe avec les manifestants. L'établissement de statistiques relatives aux arrestations, plaintes et blessures serait de nature à faire prendre conscience de leur réelle efficacité aux forces de l'ordre et serait

susceptible de fournir des informations permettant d'évaluer si l'objectif de justice publique a été atteint.

M. T. JEFFERSON tente de renouer avec la conception de la police communautaire britannique qui privilégie le policier en tant que « citoyen en uniforme ». Il considère qu'elle peut également s'appliquer au maintien de l'ordre et refuse toute politique de l'ordre fondé sur des méthodes « coloniales ». Il appelle de ses vœux la négociation sociale et la canalisation de la violence, tant populaire que policière.

Lionel THUÉ

IHESI

Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche

Philippe ROBERT, Ed. L'Harmattan, 1991, 285 p.

L'ouvrage est construit à partir du bilan des travaux du comité scientifique chargé d'introduire la Conférence internationale sur la sécurité, les drogues et la prévention de la délinquance en milieu urbain, qui s'est tenue les 17, 18 et 19 novembre 1991 à Paris.

Son grand intérêt est de dresser un panorama des connaissances dégagées par les chercheurs dans le domaine des politiques publiques liées à la prévention de la délinquance. Un état des lieux est ainsi établi par des chercheurs de 15 pays représentant tous les continents, sauf l'Asie.

Cette présentation organisée autour de 3 thèmes principaux (prévention et traitement de l'abus des drogues, prévention de la délinquance des jeunes en danger, développement des réponses locales face à la récidive), permet de dégager de grandes tendances et d'accéder à une meilleure compréhension comparative des actions publiques, encore mal connues d'un pays à l'autre.

Dans le domaine de la prévention concernant la jeunesse s'exprime un peu partout une opposition entre un courant qui tend à « promouvoir les droits des jeunes à bénéficier d'autant de garanties que les adultes et un courant divertiste qui prétend gérer la délinquance juvénile à l'écart des voies judiciaires ». De même, les chercheurs notent-ils des contradictions entre des programmes de prévention anciens très spécifiques, du type travail de rue, et des programmes plus récents allant vers des politiques déspecialisées en faveur de l'amélioration de l'environnement social.

Un certain consensus semble s'établir au profit des programmes de prévention primaire intégrant des méthodes de diagnostic rapide sur la dérive des jeunes (à partir du comportement en milieu scolaire, notamment) et des programmes dits « de surveillance parentale ».

De même sont soulignées les questions difficiles liées à deux populations : jeunes issus de minorités ethniques et délinquants persistants. Le cas de ces derniers, renvoyés d'une institution à l'autre est à l'origine d'un sentiment de lassitude et de découragement chez les acteurs de la prévention dans la plupart des pays.

La prévention des toxicomanies donne lieu également à un bilan tout en contraste :

- la relative diminution de l'usage de drogues « classiques », constatée par des enquêtes dites « d'auto-confession », pourrait dissimuler d'autres tendances moins rassurantes : précocité croissante des usagers, usage en augmentation de substances médicamenteuses ;
- les recherches se focalisent à l'excès sur les toxicomanes à problèmes et nous ne disposons que de peu de données sur les usagers non déviants et plus discrets ;
- les évaluations font ressortir que les campagnes d'information ont un certain impact... mais sur les gens les plus éloignés des toxicomanies et que les programmes de traitement sont tellement éclatés que les méthodes et critères d'évaluation demeurent peu cohérents.

Ainsi, en matière de prévention des toxicomanies se manifeste une forte expectative des chercheurs qui, d'une part, souhaitent que le champ des enquêtes s'élargisse à d'autres substances dangereuses (le Home Office britannique a, par exemple, fait réaliser une étude faisant ressortir les liens entre délinquance et consommation de bière) et, d'autre part, soulignent les difficultés méthodologiques qui apparaissent lorsqu'on souhaite suivre des populations-témoins dont on ne sait pas pourquoi finalement elles arrêtent ou non de se droguer.

Le thème relatif à la prévention de la récidive apparaît difficile à traiter en soi, d'une part, parce qu'on ne sait pas pourquoi on le séparerait de la prévention générale, d'autre part, parce qu'il renvoie largement aux politiques judiciaires concernant l'application de peines alternatives à l'emprisonnement.

Cependant, la justice criminelle étant saturée ou débordée dans la plupart des pays occidentaux, la tendance est de recourir davantage aux initiatives locales. C'est ainsi que les municipalités sont sollicitées par la justice, en tant que pourvoyeurs de travaux d'intérêt général destinés aux personnes condamnées à la suite de petits délits. De même, on découvre les vertus d'une « relocalisation des établissements pénitentiaires », favorisant des liens plus étroits entre la cité et la prison, pour une meilleure prise en charge collective des détenus et de leur réintégration.

Parmi les nombreux enseignements qui se dégagent de cet ouvrage, on retiendra le constat de carence vis-à-vis de l'évaluation des actions publiques de prévention. Qu'est-ce qui marche, qu'est-ce qui ne marche pas ? En dehors de certains pays, comme la Hollande, la Suède, le

Canada, on manque d'observations pour apprécier l'efficacité de ces programmes.

Les initiatives de prévention foisonnent. Or l'échelon local, partout incontournable, devient vite impuissant s'il ne peut connaître et évaluer les résultats des actions. Bien souvent, l'Etat alloue beaucoup d'argent, mais peu d'aide à la décision. Et, encore aujourd'hui, il est très rare que se mette en place une réelle évaluation : externe, systématique, professionnelle, apte à prendre en compte les effets secondaires des diverses politiques.

Eric CHALUMEAU

IHESI

Etrangers et délinquances.

Pierre TOURNIER, Philippe ROBERT, L'Harmattan, 263 p.

La xénophobie se nourrit en France à deux sources principales : le problème du chômage et la délinquance des étrangers. L'on peut faire assez facilement justice à la première en démontrant, notamment, que la présence des étrangers en France ne constitue pas un facteur aggravant du chômage. En effet, le problème, plus vaste, est surtout lié à l'inadaptation de la formation de la main d'œuvre à des métiers nouveaux. Mais il est permis de s'interroger sur la seconde de ces sources, à savoir une possible relation entre les délinquances existant en France et la présence des étrangers, car un certain nombre de statistiques peuvent éveiller le doute.

C'est à l'étude de ces statistiques que se sont livrés les auteurs de cet ouvrage austère mais instructif.

Ce travail a été rendu difficile par la dispersion des données, mais aussi par la désagrégation de la variable de nationalité de la simple distinction Français-Etranger, jusqu'à une liste plus ou moins longue de nationalités. Le débat se cristallise autour de deux chiffres qu'agitent ceux qui l'ont provoqué : d'une part, il y a 30 % d'étrangers parmi les détenus et, d'autre part, ceux-ci ne sont que 6,8 % dans la population métropolitaine.

De là à en inférer que la population étrangère est plus criminogène que la population française, il n'y a qu'un pas que beaucoup franchissent allégrement.

Trop allégrement peut-être...

En effet, il apparaît à la lecture du livre de Pierre TOURNIER et Philippe ROBERT que cette vision des choses est simplificatrice à l'excès et qu'il conviendrait de tenir compte d'autres éléments.

Ainsi faut-il remarquer que le chiffre de 30 % amalgame plusieurs types d'étrangers, de prisonniers et de délinquances (d'où le pluriel du titre).

L'amalgame des étrangers

En premier lieu, cet agrégat de 30 % d'étrangers détenus est obtenu à partir des déclarations des intéressés. Or ceux-ci peuvent ne pas connaître leur nationalité réelle, compte tenu de la complexité de la législation en la matière.

En second lieu, le fait d'être étranger en France recouvre des situations diverses qui ne sont pas toujours comptabilisées dans les statistiques concernant les étrangers installés en France.

Ainsi, le taux d'incarcération (nombre de détenus/100 000 habitants) des ressortissants allemands est considérable, mais il est calculé sur des effectifs très faibles, puisque seules 43 840 personnes de nationalité allemande résidant en France ont été recensées par l'INSEE.

On obtient une situation plus réaliste en y incluant les nombreux touristes hommes d'affaires, travailleurs frontaliers, etc. qui sont de passage en France et peuvent enfreindre la loi pénale française.

Le cas des allemands est révélateur d'un problème méthodologique qui concerne bon nombre d'africains et de maghrébins, touristes venant voir leur famille.

Ainsi, le nombre d'étrangers résidant régulièrement en France ne doit pas être pris comme base pour le calcul du taux d'incarcération ou, tout au moins, doit être affecté d'un coefficient correcteur qui tiennne compte de ces difficultés de dénombrement.

L'amalgame des prisonniers

La question des garanties de représentation (c'est-à-dire ce qui laisse supposer que l'inculpé se présentera à toute convocation du juge) explique, pour une part, le fait que les étrangers soient sur-représentés dans la population pénale. Le juge d'instruction a tendance à considérer, en effet, que l'étranger n'en offre pas suffisamment et à le mettre davantage en détention provisoire. Le taux global de détention provisoire par rapport à la population pénitentiaire est de 29 % mais il est plus élevé pour les étrangers que pour les français, soit 40 % contre 27 %.

Il est vrai que la proportion des jugements par défaut paraît plus importante pour les étrangers que pour les français (23,5 contre 15,7 en 1983).

Toutefois l'évaluation des garanties de représentations est déjà prédéterminée en amont par le traitement policier de l'affaire, c'est-à-dire par la garde à vue. Le gardé à vue est, en effet, plus souvent mis en détention provisoire que celui qui ne l'est pas.

Or, il s'avère que la garde à vue est davantage usitée à l'encontre des maghrébins.

L'amalgame des délinquances

L'émergence d'une priorité nouvelle (lutte contre l'immigration clandestine) accuse la sur-représentation des étrangers par rapport aux nationaux qui ne sont pas, par hypothèse, sujets à ce type de délinquance.

Cette priorité est d'autant plus facile à mettre en œuvre que les étrangers ont, de par leur accoutrement, leur apparence physique ou leur manière de vivre, une grande visibilité. Cet aspect des choses est accentué par le fait qu'il est gratifiant pour la police, car il est dans l'ordre des choses que ceux qui vivent dans une situation irrégulière puissent être poursuivis pour d'autres infractions et la police fait ainsi d'une pierre plusieurs coups.

Ainsi, si pour un étranger sur cinq la seule cause, ou la cause principale, de son incarcération est une infraction à la législation sur l'immigration, un tiers des détenus étrangers ont enfreint cette législation.

Ainsi, souvent (un cas sur cinq), le prisonnier étranger n'est pas un individu dangereux pour les biens ou les personnes, mais se trouve en situation irrégulière et est poursuivi pour ce seul motif.

Les spécialistes des statistiques pénales que sont Philippe ROBERT et Pierre TOURNIER nous donnent donc, dans ce livre rigoureux, matière à réfléchir sur le poids des préjugés d'une certaine partie de la population, prompt à désigner un bouc émissaire lorsqu'elle éprouve un malaise économique social ou politique.

On voit également au travers de cet ouvrage comment l'appareil répressif (police et justice) accompagne ce préjugé.

Ainsi, ce nouveau « tiers état » pauvre ressemble à son frère aîné, le prolétariat citadin, qui, voici un siècle, sortait à peine des campagnes et était soumis à la vindicte des classes dominantes.

Alain NAIM
IHESI

Les polices en Belgique. Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours.

VAN OUTRIVE (L), CARTUYVELS (Y), PONSAERS (P), Bruxelles, EVO Histoire, 1991, 336 p.

Première synthèse française sur une institution étrangère qui plus que toute autre a subi l'influence de la France, cet ouvrage d'une très grande richesse, plus qu'une histoire de la police belge, propose une histoire socio-politique de la Belgique. Découpé chronologiquement, chaque cha-

pitre propose toujours un rappel détaillé de l'histoire socio-politique du pays. Pour l'histoire d'une police essentiellement fondée sur le maintien de l'ordre, ce rappel n'est pas inutile et permet de mieux comprendre le poids des événements sur la législation et l'organisation des services de police.

Les auteurs font débiter cette histoire avec l'annexion de la Belgique par la France. Cette dernière introduit aussitôt son système policier, système qui ne sera pas fondamentalement modifié après la chute de l'empire napoléonien.

Comme l'indique son titre, la police belge est une police plurielle qui, malgré la disparition de certains corps, le reste encore aujourd'hui.

La police communale : présente dans toutes les communes de quelque importance, dirigée directement par le bourgmestre (au prix parfois de conflits avec le conseil municipal), elle subit, suivant les périodes, des fluctuations sans jamais parvenir à s'imposer réellement. Il faut attendre 1986 pour qu'elle soit dotée d'une loi qui lui procure une reconnaissance en tant que telle (avec en particulier l'énoncé que le maintien de l'autonomie communale passe nécessairement par l'amélioration de l'efficacité de cette police).

L'armée : à l'origine pièce essentielle du maintien de l'ordre, avec le temps son rôle décroît au profit de la gendarmerie. Après 1945, elle est absente du maintien de l'ordre (sauf épisodiquement pour mener des missions de renseignement).

La garde civique : ce corps qui n'a jamais joué le rôle que l'on attendait de lui (un peu comme la garde nationale française) végète jusqu'à sa disparition effective après la première guerre mondiale. Par contre les années troublées de l'entre deux guerres voient la naissance de milices privées armées (dont certaines d'idéologie national-socialiste).

La gendarmerie : modeste lors de la déclaration d'indépendance, la gendarmerie ne cesse de s'affirmer comme la force de police du royaume belge. Entraînée et obéissante elle occupe rapidement une place essentielle dans le maintien de l'ordre public, ceci malgré de nombreuses et récurrentes critiques (militarisation excessive, brutalités dans la répression des manifestations, absence de réel contrôle). D'autre part elle est amenée graduellement à s'occuper aussi de police judiciaire et de police politique au risque d'entrer en concurrence avec les autres forces de police.

La sûreté publique : police politique du régime, elle s'occupe, en dehors du renseignement, du contrôle des étrangers. Malgré de nombreuses campagnes contre elle (on lui reproche une action et un comportement différent selon la catégorie d'étrangers à laquelle elle s'adresse – mais dans un cadre plus politique que racial –), son existence n'est jamais vraiment remise en cause. Les seules réformes consistent à la faire changer de ministère de tutelle (va et vient entre le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur).

La police judiciaire : de création récente (1919), son rôle au départ est de centraliser l'information judiciaire et de prendre des contacts avec les polices étrangères. Il faut attendre 1964 pour que les membres de la police judiciaire acquièrent une compétence nationale et le pouvoir d'intervenir sur initiative. Les tâches sont élargies aux nouvelles formes de criminalité.

L'indépendance de la Belgique et l'adoption de sa constitution en 1831 vont ériger un principe fondamental encore en vigueur aujourd'hui et qui forme la pierre angulaire de l'organisation policière : l'autonomie communale qui se traduit par des pouvoirs de police importants pour les bourgmestres. Ainsi les forces de police s'organiseront-elles toujours entre deux pôles, le plus souvent républicains, la police communale et la police d'Etat.

L'entre-deux guerres marquée par une forte contestation sociale, économique et politique est l'occasion pour le gouvernement de tenter de nationaliser un peu plus ces forces de police. En 1934 est créée la police générale du Royaume, organe administratif constitué au sein du ministère de l'Intérieur. Son « rôle est d'assister et de conseiller le ministre dans l'exercice de ses missions de police administrative. Cet organe centralise l'information fournie par les services de police et donne des orientations au gouvernement pour définir sa politique de prévention de la criminalité et de maintien de l'ordre ».

Cette nationalisation s'organise autour d'un triptyque :

- Gendarmerie (maintien de l'ordre public, renseignement, mais aussi police judiciaire) ;
- Police judiciaire (recherche des crimes et délits) ;
- Sûreté nationale (police politique et renseignement) qui dépend uniquement de son ministère de tutelle.

A partir de 1981, divers faits liés à la violence politique font de l'organisation policière un problème politique grave. En avril 1988 une commission d'enquête parlementaire est installée ; elle rend son rapport en avril 1990 et le 5 juin 1990 le gouvernement rend public le **Plan Pentecôte** sur la réforme de la police. Un des points principaux de ce projet est la mise en place d'un organisme de contrôle des services de police et de renseignements (*).

Ainsi, actuellement les polices en Belgique sont en pleine période de réforme. Peut-être cela aidera-t-il à changer une image de marque qui paraît bien ternie, à en croire les auteurs qui ont peu d'estime pour elles.

Philippe RUER

IHESI

(*) Concrétisé par le dépôt d'une loi le 17 octobre 1990. Cette loi a été présentée par Jan Cappelle, « Belgique : le gouvernement prévoit l'installation d'un système de contrôle des services de police et de renseignements » in *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n° 4, pp. 281-314.

Colloques et rencontres

Les violences en milieu scolaire

Le colloque intitulé « Les violences en milieu scolaire » a été organisé par le Centre National de Formation et d'Etudes de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Il s'est déroulé à Vaucresson du 31 mars au 3 avril 1992.

Occasion de rencontres entre éducateurs, enseignants, magistrats, policiers, etc, en bref, entre divers acteurs sociaux concernés par les problèmes de la violence à l'école, ce colloque a surtout permis la communication d'expériences proches du terrain, de la réalité quotidienne. Ces expériences ont souvent été relatées en faisant la part des erreurs commises, mais qui reconnues et prises en compte, ont pu permettre une progression, aussi bien dans le traitement de la violence en milieu scolaire, que dans l'élaboration de pratiques professionnelles s'y rapportant. Tel est leur intérêt. Il a aussi donné lieu à des échanges parfois passionnés, en raison des différences de points de vue, d'idéologies des personnes présentes. Autre intérêt. Vu la diversité des interventions, nous nous contenterons ici d'en rapporter quelques unes.

Le GASPAR : un « produit Education Nationale ».

Le Groupe Académique de Soutien et de Prévention Pour des Adolescents à Risque (GASPAR) a été mis en place dans le cadre général de la politique de prévention menée par l'académie de Lille. Les raisons de sa création, ainsi que son mode de fonctionnement, ont été présentés par Jacques FORTIN, conseiller médical du rectorat de Lille et Yves SIHRENER, professeur de français.

Le GASPAR est né en 1989. Il est issu de la reconnaissance et de la prise en compte d'un certain nombre d'erreurs. Auparavant, l'académie de Lille avait institué des médiateurs ayant une place hiérarchique au sein de l'Education Nationale, ainsi que des personnes-relais pour traiter des problèmes de violence. Le système s'était révélé irréaliste et inefficace pour plusieurs raisons. La première est la pesanteur hiérarchique, car il existait un important problème de non-communication. Les discours véhiculés étaient : « les problèmes de drogue et de violence, ça n'existe pas ». Et pourtant, des visites dans les établissements montraient les difficultés auxquelles était confronté le personnel enseignant. En second lieu, la politique volontariste menée par l'Académie était un échec, car, d'une part, tous les établissements n'étaient pas volontaires, d'autre part,

« étiqueter » une personne spécialiste entraîne la démobilisation des autres, en admettant qu'il y ait eu mobilisation au départ. Chacun essayait de « bricoler dans son coin », dans sa solitude, mais ne parlait pas. Quid du renom de l'établissement ! Quid des difficultés des néo-certifiés puisqu'« un bon prof. n'est jamais chahuté » !

Aussi, la fonction initiale de GASPAR a-t-elle été une fonction d'écoute, en proposant un numéro de téléphone en cas de difficultés dans un établissement scolaire. Tout appel est pris au sérieux et une réponse est fournie dans les vingt-quatre heures. Il était également convenu de ne pas alerter le responsable d'Académie. Actuellement, les appels portent essentiellement sur des problèmes de drogue et émanent surtout de chefs d'établissement, mais aussi de toute personne de l'institution scolaire et de parents d'élèves et d'associations qui commencent à connaître GASPAR.

GASPAR intervient aussi dans les établissements. Un des membres de GASPAR rencontre pendant une demi-journée les volontaires pour négocier et apprécier la réalité de la demande, ainsi que le chef d'établissement pendant une heure. Après un délai d'un mois maximum pour construire la réponse, il retourne pour deux journées dans l'établissement scolaire afin d'énoncer avec une équipe volontaire deux ou trois objectifs prioritaires, actions concrètes dont il est possible de voir les résultats. Après un délai de trois mois environ, une demi-journée d'évaluation a lieu. Il ne s'agit donc pas de résoudre les problèmes de tel ou tel établissement scolaire, mais de proposer aux acteurs sociaux des moyens et des outils leur permettant d'élaborer, eux-mêmes, des solutions.

Education nationale et Police nationale : quel partenariat ?

Il a été présenté par Hervé NIEL, commissaire, chef du bureau « mineurs et protection sociale » à la Direction Centrale des Polices Urbaines « et Mohamed Ben SMILI, officier correspondant « Police-Jeunesse » des Hauts-de-Seine.

En ce qui concerne plus spécialement les actions de prévention de la délinquance, il convient de rappeler qu'il s'agit d'une démarche qui n'est pas évidente au niveau de la Police Nationale, sa mission traditionnelle étant de constater les infractions et d'arrêter si possible leurs auteurs. Il a fallu attendre les rapports PEYREFITTE et BONNEMAISON pour que l'institution policière commence à s'interroger sur les causes de la délinquance et pour qu'elle essaie d'institutionnaliser des mesures de prévention qui, en fait, existaient déjà sur le terrain.

La première mesure a été celle de la prévention de la toxicomanie. Là aussi, il a été reconnu que les actions menées par les policiers n'ont pas toujours été suffisamment réfléchies, ce qui a amené certains établissements à durcir leurs positions envers la police. Voir arriver un policier avec sa mallette anti-drogue, « ça fait un peu représentant de commerce » ! Actuellement, le policier participe à la prévention de la toxicomanie en milieu scolaire dans le cadre d'une action pluridisciplinaire.

Au niveau du racket scolaire, les brigades des mineurs ne peuvent agir que si une collaboration réciproque s'instaure entre les responsables d'établissements scolaires et la police. Dans ce domaine, l'institution policière a besoin d'aide. En effet, si le policier n'est présent que « sur son point d'école », sans savoir ce qui se passe à l'intérieur de l'établissement, on ne peut pas s'attendre à une quelconque efficacité.

La dernière expérience, celle de huit officiers de paix correspondants « police-jeunes » date de 1990. Que s'est-il passé sur le terrain dans le département de l'Essonne ? L'officier de paix « police-jeunes » dispose d'un réseau local de correspondants (enseignants, assistantes sociales, etc...), mais dans l'Essonne, la Protection judiciaire de la jeunesse n'en fait pas partie.

Dans un premier temps, il a commencé par recenser les problèmes des enseignants et des jeunes (vols de cyclomoteurs, dégradations, graffiti, drogue, menaces à l'encontre des enseignants et des élèves, besoin d'informations de la part des jeunes en matière de toxicomanie et de sécurité routière), afin que l'institution policière puisse mettre en place un dispositif répondant aux besoins de l'Education Nationale et des jeunes. Après une première semaine de contact entre l'officier de paix et le personnel enseignant, des informations générales avaient été fournies par les chefs d'établissements qui souhaitaient que la communication ne soit pas univoque. Puis, les réunions avec les chefs d'établissement se sont multipliées. Elles ont permis de constater qu'une certaine incompréhension régnait de part et d'autre. Elles ont été aussi une occasion de dialogue : « y a-t-il un espace commun de dialogue entre chef d'établissement et police, car chacun a besoin de l'autre, en raison de la banalisation de la délinquance, de la démotivation des élèves... »

En termes concrets, les faits constatés de délinquance dans les établissements scolaires et sur les trajets scolaires ont été élucidés à 55-60 % pour l'année 1990-91, ce qui est environ le double de la moyenne nationale. Pourquoi ? L'information circule rapidement.

L'institution policière développe également des actions de formation au niveau de ses personnels et accueille les enseignants au Centre national d'études et de formation de la Police nationale pour essayer de s'ouvrir au monde extérieur.

Quid de la justice ?

Après avoir rappelé qu'il existe un dispositif de protection judiciaire de la jeunesse, Michel ALLAIX, magistrat, chef du bureau des affaires judiciaires et de la législation, protection judiciaire de la jeunesse, évoque un certain nombre de conditions relatives au traitement pénal des mineurs, en faisant surtout référence à la circulaire du 10 octobre 1991 adressée à la magistrature du parquet et du siège.

La première en est la rapidité des réponses que l'institution judiciaire doit ou devrait apporter en matière de délinquance des mineurs. Si une mesure de garde à vue, par exemple, a été prise par les services répressifs, l'institution judiciaire doit se manifester au niveau du mineur concerné dans les quinze jours qui suivent. Néanmoins, il convient de constater que les textes reçoivent des applications diverses selon les juridictions. Il existe des juridictions où le « pénal » est traité avec retard. Un délai d'un an après la commission d'une infraction est trop long pour apporter une réponse judiciaire à un mineur : « l'institution judiciaire en matière pénale tourne parfois à vide ».

Une spécialisation des magistrats est souhaitable pour les affaires pénales concernant les mineurs, ainsi que le recours à des mesures éducatives renforcées. En pratique, la politique de protection judiciaire de la jeunesse n'est pas toujours cohérente entre les magistrats du siège, ceux du parquet et les services de la Protection judiciaire de la jeunesse qui tentent de répondre aux deux. Les difficultés sont encore plus importantes quand l'institution judiciaire doit travailler avec d'autres partenaires (par exemple l'aide sociale à l'enfance).

Michel ALLAIX expose, ensuite, certains points posant problème à propos des procédures pénales des mineurs. Après avoir rappelé que l'activité de police judiciaire est placée sous le contrôle du Parquet (garde à vue, contrôle d'identité par exemple), il insiste sur la nécessité pour les services répressifs d'informer le Parquet, alors que Police nationale et Gendarmerie nationale pratiquent l'admonestation judiciaire, sans toujours informer le Parquet.

En ce qui concerne le traitement de l'affaire judiciaire au niveau du parquet, l'utilisation de la procédure-courrier n'est pas préconisée, car le magistrat n'est pas saisi de l'affaire concernant le mineur avant un ou deux mois.

La procédure de classement sans suite, sous condition de réparation, peut être une réponse dans la mesure où le magistrat convoque les parents et le mineur pour les informer et pour mettre le mineur en présence de la victime. La procédure de réparation fournit une occasion d'énoncer l'existence d'une loi pénale au mineur.

Enfin, en cas de prononcé d'une sanction pénale, celle-ci doit être claire. Une peine avec un sursis simple ou avec un sursis de mise à l'épreuve est difficilement compréhensible pour un mineur.

Un débat passionné. La convention sur les droits de l'enfant.

Une rapide présentation de cette convention internationale sur les droits de l'enfant a été faite par Jean LE GAL, chargé de cours à l'université de Paris X – Nanterre. En effet, la France a ratifié la convention sur les droits de l'enfant qui a valeur de loi pour le pays signataire. La France

dispose donc d'un délai de deux ans (jusqu'en septembre 1992) pour adapter son appareil législatif au texte de la convention.

A l'école, l'enfant a droit à la liberté d'expression, d'association, à l'instruction, à la formation et à l'information. L'enfant doit être informé de ses droits dans les écoles et dans les établissements où peuvent se trouver des enfants.

La convention reconnaît à l'enfant le droit à la parole sur les affaires le concernant. Par exemple, dans les conseils de classe, les enfants peuvent exercer un droit de recours contre les décisions des professeurs, tout comme contre les décisions de leurs parents.

Cette convention peut être un point d'appui pour tenter de transformer la pédagogie, en « passant d'une logique de l'obéissance à une logique de la responsabilité ».

Après cet exposé, Jean-Pierre DAUVEL, magistrat, chef du parquet des mineurs de Paris, a parlé des difficultés que rencontre l'application de la convention mondiale dans le droit français. Il a rappelé un précédent : les difficultés qui, pour les juristes, avaient présidé à la rédaction du décret de 1991 sur les conseils de discipline dans les établissements scolaires.

Actuellement, dans le droit français, l'enfant est, certes, titulaire de droit depuis sa naissance mais avec une nuance, celle de la minorité qui rend l'enfant irresponsable jusqu'à 13 ans et qui, de 13 à 18 ans, lui confère une excuse de minorité.

Si l'enfant est reconnu comme une « personne » depuis sa naissance, n'y a-t-il pas le risque que cette protection de l'enfance soit abandonnée. Face à cette situation, la convention des droits de l'enfant n'a pas choisi. Elle pose la protection de l'enfant, tout en affirmant de nouveaux droits qui sont à inscrire dans la législation française. Actuellement, en France, pour l'exercice de la liberté de réunion et d'association, de même que pour l'exercice de la liberté de la presse, il faut la pleine capacité juridique. De même, déclarer le droit à la parole de l'enfant, n'est-ce pas « euphorique » ? Certes, le juge entendra cette parole, mais est-ce une parole que l'on peut entendre dans les mêmes conditions où l'on entend celle d'un adulte ?

Comment peut-on parler de droit sans devoir ? Comment passer des textes à la réalité quotidienne ? Si l'on prend l'exemple d'un journal dans un lycée, quelle sera la responsabilité de l'enfant en cas de diffamation ? Comment va-t-on concilier ce nouveau droit avec l'ordonnance de 1945 qui permet de ne pas punir les mineurs ? La question demeure posée.

En conclusion, au cours de ce colloque, l'accent a été mis bien souvent sur les images, sur le « poids » des images, images qui peuvent bloquer toute tentative d'action concrète. A titre d'exemple, enseignants et policiers ont très certainement des a-priori à échanger. C'est un début, mais cela peut ne pas le rester si chacun d'entre eux accepte de travailler ces images, de

cerner ses propres réactions défensives, afin de mieux comprendre l'action de l'autre, ses contraintes et ses finalités. Sinon, nous tombons dans le piège que MARX nous rappelle obligeamment : « chacun tient son métier pour le vrai et méconnaît par là la réalité ». Quelle illusion !

Françoise IMPÉRIALI

IHESI

Les jeunes, la banlieue, les vigiles : questions sur la violence légitime

Ce colloque qui s'est déroulé lors des rencontres de Vaucresson du 26 et 27 mars 1992 a donné lieu à des journées très contrastées. En effet, les termes choisis (« jeunes », « banlieue », « vigile ») pour en définir l'objet étaient porteurs de trop d'ambivalences. Les débats sur chacun des termes se sont donc succédés (les bandes de jeunes, les sociétés privées de sécurité, la politique de la ville...) sans qu'une problématique générale ne se dégage vraiment.

Pourtant le thème des rapports entre justice privée et justice publique, ou plus largement entre espace public et espace privé, a traversé tous les débats. Mais le mélange entre des professionnels venus nombreux (notamment des policiers, mais aussi des éducateurs et des juges) et des hommes plus éloignés du terrain (universitaires, chercheurs, hauts-fonctionnaires) a fait osciller le débat entre anecdotes et généralités. La communication entre des logiques très éloignées n'est pas toujours évidente, mais c'est aussi l'intérêt de tels rencontres (on vit par exemple un universitaire et un membre des renseignements généraux opposer leur légitimité, scientifique pour l'un, professionnelle pour l'autre, sur l'ampleur du phénomène de bandes organisées en Ile de France).

Les interventions suivantes semblent avoir marqué ces journées :

- Jacques BEAUCHARD, professeur de sociologie, a fait une intervention passionnée, sur le thème de la privatisation de l'espace public, de la dilution de la loi (il devait faire une communication à Beyrouth sur ce thème la semaine suivante). Selon lui, les phénomènes actuels de violence autour des centres commerciaux reflètent et préfigurent la privatisation de l'espace public. Depuis la disparition de la cité romaine et l'apparition de la chrétienté, et malgré le sursaut de la Renaissance, on assisterait à une montée de la loi privée au détriment de la loi publique. La perte de vue de la mission centrale du public (maintenir et consolider l'unité de la cité) provoquerait une dissolution du public dans le privé.

Plusieurs facteurs sociaux contemporains accélèrent cette tendance : l'urbanisation non-maîtrisée qui concentre 80 % de la population sur 10 % du territoire ; la montée de l'individualisme ; l'extension ultra-rapide des

réseaux de communication (la consommation de communications téléphoniques en Europe a par exemple été multipliée par 5 en dix ans). On assiste donc à une multiplication de lieux sans âme (les centres commerciaux n'ayant pas vocation à être des lieux d'animation), au développement des lieux de passage, des lieux fonctionnels. Ainsi s'opère un renversement des stigmates : à l'inverse de l'image du vagabond du 19^e siècle, dans une société de la mobilité c'est celui qui reste en place, sur un territoire qui est perçu comme dangereux.

Il plaide, en conclusion, pour, d'une part, un retour vers l'idée d'intérêt général contre « l'apologie des communautés, alors que la communauté c'est le règne de la loi privée », et d'autre part, à un investissement par « toutes les institutions » des réseaux de communication et des lieux de transit (par exemple, le forum des Halles sur lequel il a mené une longue enquête).

D'autres interventions beaucoup plus concrètes ont posé des questions similaires, tout au long de ces journées.

- Des directeurs de grandes sociétés privées de sécurité étaient venus témoigner. Selon eux, les « agents de sécurité » (la profession récuse le terme de « vigile » trop péjoratif) veillaient, surtout au départ, au problème de « sécurité incendie » ; c'est seulement au cours des cinq dernières années que la sécurité contre la « malveillance » est devenue cruciale, face à des bandes organisées « essayant de prendre le pouvoir, de faire régner leur loi ». Le développement des services de sécurité s'explique, aussi, par le fait que les centres commerciaux sont considérés comme « des lieux privés ouverts au public » ; certains distributeurs comme E. Leclerc souhaiteraient qu'ils soit considérés comme des lieux publics. Mais cela suppose un transfert de charges très lourd sur l'Etat.

- F. OCQUETEAU, chercheur au CESDIP, est venu présenter les résultats d'une recherche sur l'application de la loi de 1983 concernant les sociétés privées de sécurité. Il n'est pas possible ici d'en donner le détail (voir le N° 56 de « Déviance et Contrôle social », CESDIP, 1992), retenons seulement que ce marché a été multiplié par 10 en 10 ans, qu'il représente plus de 70 000 salariés et que la profession n'est encore que très peu réglementée (les représentants des grandes sociétés sont d'ailleurs favorables à une nouvelle loi).

- C'est l'intervention de M. KHATIRI directeur d'une agence de sécurité à Sartrouville qui a provoqué le plus de débats. L'expérience est, il est vrai, particulièrement originale.

M. KATHIRI, champion de France de karaté et responsable associatif, a créé sa société à la suite de l'émeute de Sartrouville consécutive à la mort d'un jeune tué par un vigile du centre commercial. Il assure aujourd'hui la sécurité du centre avec une trentaine d'employés. Principale caractéristique : ils sont tous des sportifs de haut niveau et presque tous d'origine maghrébine. A titre de responsables associatifs, ils animent des activités

sportives dans la cité voisine. Une bonne connaissance du terrain et d'excellentes relations avec la population leur permettent de régler la plupart des problèmes directement avec les intéressés ou leurs parents. Ils font parfois des visites à domicile, ce que la police nationale ne peut faire sans risque.

La plupart des personnes qui ont réagi à cette intervention, et ce, quel que soit leur origine professionnelle, ont souligné les risques que comporte ce type d'expérience. D'une part, le « mélange des genres » a choqué : comment faire assimiler des normes sans en identifier clairement les tenants (le même type de question a été soulevé à propos du développement de la médiation pénale) ? Dans quelle mesure les limites légales sont-elles respectées ?

D'autre part, ce que M. KATHIRI décrit comme la « méthode du cheval de Troie », c'est-à-dire opposer aux délinquants des agents de sécurité de même origine, ne risque-t-il pas d'accentuer les phénomènes communautaires ? Le débat a alors oscillé entre la nécessité de s'adapter au terrain (un procureur a présenté un exemple où il avait expliqué aux habitants d'une cité les emprisonnements consécutifs à une émeute) et la nécessité que force reste à la loi sur l'ensemble du territoire.

Entre la crise des banlieue (qui est aussi et peut-être surtout une crise des institutions du contrôle social) et le développement de « justices privées » il y a matière à débats. Débats qui mériteraient sans doute d'être scindés si l'on veut vraiment les approfondir.

Arthur JOBERT
IHESI

Le cadre théorique de la gestion de crise dans les sociétés complexes ; état de la question

Dans le cadre des quatrièmes entretiens du Centre Jacques Cartier, le colloque organisé par le Groupement de Recherche « CRISE », et l'Ecole Nationale d'Administration Publique du Québec, les 5 et 6 décembre 1991 à Grenoble rassemblait, à l'initiative de Claude Gilbert et de son équipe, des responsables français de haut niveau et des chercheurs internationaux. Procéder à un état théorique mondial de la question était l'ambition, pleinement réalisée, de ce colloque. De façon complémentaire, il s'agissait d'apporter aux praticiens les outils théoriques indispensables à toute action de gestion des crises. C'est sous ce dernier angle que nous rendrons compte des travaux grenoblois.

La vulnérabilité des sociétés modernes hypercomplexes constitue le principal facteur de nouveaux désastres sociétaux. Les sociétés modernes sont confrontées à des risques qui ne sont pas uniquement d'ordre technologique ou naturel, mais aussi politiques, économiques et sociaux. Selon le professeur Enrico L. QUARANTELLI, fondateur du « Disaster Research Center » de l'Université du Delaware, ces risques sont susceptibles d'engendrer un nombre croissant de crises graves. Le concept de risque devant être entendu globalement, ce n'est pas tant la multiplication des accidents technologiques ou industriels qui est à redouter que l'accroissement de la vulnérabilité propre aux sociétés modernes résultant de leur caractère hypercomplexe.

Hypercomplexité et vulnérabilité : les mots sont forts et présentent une charge affective importante. Pourtant le nombre de crises est inférieur au nombre de catastrophes. La vie n'est pas dénuée de perturbations : le dysfonctionnement, la panne et l'accident font partie du fonctionnement normal des systèmes. La normalité n'a jamais signifié l'absence de ces événements, petits ou grands, heureux ou malheureux, que nous vivons tous chaque jour sur un plan personnel ou à l'échelle des sociétés. Le fait que des millions de petits incidents ne conduisent pas à de grandes catastrophes provoque un intérêt de la recherche vers le nouveau champ d'étude de la « grande auto-régulation naturelle », qui évite le désastre quotidien. Il sera intéressant de prospecter également celui des procédures informelles dont nous ne savons rien mais qui permettent aux choses de fonctionner en se substituant aux règles officielles (« si on respecte toutes les règles, on n'avance pas » déclarait l'un des intervenants).

La crise n'est pas la catastrophe et elle n'est pas aussi dépendante de l'événement que l'on pouvait le penser auparavant. En insistant particulièrement sur la conjonction de la menace et de l'incertitude lors des crises récentes, Uriel ROSENTHAL, professeur des Universités de Leiden et de Rotterdam, a introduit une nouvelle approche de la crise qui se démarque de la conception ancienne, selon laquelle la crise aurait été peu ou prou assimilable à la « guerre ». Il analyse l'émergence de l'incertitude comme un caractère endogène lié à la complexité des crises contemporaines.

Les chercheurs présents furent unanimes à reconnaître ce lien étroit et à se désolidariser de la thèse qui voulait voir dans le désastre une sorte de « belligérant ». Il n'y a plus de vérité en temps de crise, c'est le temps des doutes. Les repères habituels, en disparaissant subitement, conduisent à « l'indétermination » des décisions à prendre. La nature de la riposte et l'expertise apparaissent, dès lors, comme deux questions-clés. Elles ne peuvent, en effet, être disjointes : la qualité de l'expertise détermine le degré d'incertitude dans laquelle va se trouver le décideur, tandis que les « référents philosophiques » du dispositif de crise déterminent le cadre, ouvert ou fermé selon la « doctrine », du processus de décision. Loin de nous l'idée de mettre en cause l'expertise : le problème réside davantage dans l'organisation des savoirs en situation de crise et dans la gestion des experts que dans celui de l'expertise proprement dite.

Les experts ont pour mission essentielle de qualifier les faits, ils ne sont pas des décideurs mais des aides à la décision. Or, les crises récentes montrent que lorsqu'un accident n'est pas saisi et qualifié rapidement, on se trouve dans une situation de très grande incertitude. Cette situation provoque un certain nombre d'effets dont la constitution de groupes restreints est l'un des plus défavorables à la résolution de la crise.

Lors de sa communication, Claude GILBERT, a démontré combien le traitement des crises par l'instauration d'« états d'urgence » résultait de l'incapacité à traiter le couple formé par la complexité et l'incertitude. L'état d'urgence engendre systématiquement les effets « groupes restreints », « fermeture des réseaux » et empêche d'utiliser des procédures exceptionnelles, alors que l'efficacité requiert plutôt « d'accélérer » et d'adapter les procédures coutumières.

Plus généralement le danger des « états d'urgence » réside dans la simplification qu'ils sous-entendent : selon Claude GILBERT, l'incapacité de traiter le couple de la complexité et de l'incertitude de manière raisonnée conduit inévitablement, pour maîtriser la situation, à la simplifier. Or la simplification permet de régler un problème mais pas de le gérer.

A travers le caractère endogène de la crise se manifeste également l'importance de la communication interne. Elle vise ceux qui concourent traditionnellement à la mission générale d'aide et d'assistance à la population (équipe préfectorale, services extérieurs de l'Etat, maires), mais aussi ceux qui vont renforcer l'équipe traditionnelle (industriels, socio-professionnels, médias et associations, etc.). Pendant la gestion de l'événement ces équipes vont s'unir, sous l'autorité du Préfet, pour former un système. Dans cet « ensemble d'éléments en interaction dynamique organisés en fonction d'un but », communiquer consiste à régir les échanges de manière dynamique et fluide afin, notamment, que l'information interne, c'est-à-dire la transmission des données au sein du système, soit ascendante et descendante. Si la communication, telle que nous devons l'entendre, détermine la qualité des informations transmises, la quantité de l'information n'est pas le seul gage d'une bonne communication.

Il convient aussi de souligner que l'état d'urgence est également source d'un risque « sociétal ». Les crises civiles sont des événements du temps de paix qui ne légitiment pas la mise en place d'un « droit de l'exception ». Les traiter de cette manière ferait courir un risque politique, juridique et éthique. Il s'agit du mode de traitement de la « crise » civile qui est ici en question ce qui n'interdit pas, bien au contraire, la participation active du potentiel de la défense nationale en qualité de partenaire du Préfet. Les armées disposent de moyens humains, médicaux, techniques (dont un savoir-faire) et logistiques (transmissions, moyens de transports tous-terrains ou collectifs) particulièrement précieux en cas de désastre.

appliquées, devraient permettre d'améliorer le management et l'administration publique, mais aussi la communication et la connaissance de la victimologie.

Tous ces éléments ne recouvrent qu'une partie des communications et des débats échangés à Grenoble. En filigrane fut constamment présente l'interrogation sur le statut de la science et sur son rôle en qualité d'instance de contrôle dans les sociétés modernes. Cette question fera l'objet d'un article spécifique, lorsque nous rendrons compte de la parution des actes du présent colloque.

Après le colloque de Sassenage en décembre 1989 dont les actes furent publiés en 1990 (*La catastrophe, l'élu et le Préfet*, Presses Universitaires de Grenoble, 295 p.) et dont les apports furent et sont encore fort appréciables, celui de Grenoble a permis de faire le point des savoirs dans le domaine de la gestion de crise, mais aussi en identifiant les évolutions susceptibles de se produire, tant au niveau de la recherche que de l'action. Il reste à présent aux chercheurs et aux praticiens français à utiliser ces acquis dans chaque département, grâce à la constitution de véritables équipes formées par l'ensemble des acteurs publics et privés placés sous la responsabilité du Préfet.

Jean-Louis SAYOUS
IHESI

Les centres commerciaux et la sécurité : l'application de logiques éclatées mène à la constitution de zone de non-droit

Les principaux acteurs institutionnels concernés par la sécurité dans les centres commerciaux se sont retrouvés le 28 janvier dans le cadre des « rencontres de Gif » pour évoquer ce qui est devenu un problème de société, au cœur géographique, mais aussi socio-politique des banlieues en crise.

La profession des gestionnaires de centres commerciaux semble avoir délégué, lors de cette manifestation, la défense de ses intérêts matériels et moraux à M. Bertrand DELACROIX qui représentait l'important groupe Arc-union ⁽¹⁾, ainsi qu'à M. BERNARDIN, vice-président du Conseil national du commerce et chargé de la sécurité dans cette instance.

Pour leur part, les pouvoirs publics étaient représentés par des membres importants de la Chancellerie, de la DGPN (M. VALMETZ), de la DLPAJ (M. REILLER), de la DCPU (M. DUGLERY) et des autres directions actives de la Police nationale, ainsi que par M. DAUGE, Chargé de mission à la Présidence de la République.

Face aux demandes répétées et très pressantes d'une plus grande sécurité de la part des gestionnaires de centres commerciaux, grandes surfaces et autres galeries marchandes, les représentants des organismes précités ont répondu chacun selon sa logique administrative propre, provoquant des réactions souvent exaspérées de la part des représentants de la société civile.

Ces derniers, qui ont notamment appris de M. DAUGE que dans les banlieues difficiles, « 25 % d'une classe d'âge étaient en situation d'échec définitif » ont successivement mis en cause :

- l'attitude, jugée équivoque et irresponsable, de certains secteurs administratifs du ministère de l'Intérieur, qui consistent, selon eux, à prendre à partie les sociétés de surveillance et de gardiennage, au lieu de tenter d'assurer la mission « naturelle » de la police : maîtriser et expulser les auteurs de troubles dans des lieux par nature ouverts au public ;
- le discrédit de la justice, lié au nombre « invraisemblable » de classements sans suite d'infractions pour cause d'opportunité des poursuites. Les représentants des organismes professionnels ont cité des cas précis où les auteurs de chèques frauduleux à hauteur de 25 000 francs n'ont pas été poursuivis ; ils jugent ce type de conduite « suicidaire » pour l'image des magistrats dans la société.
- le caractère juridiquement ambigu des galeries commerciales, lieux privés ouverts au public, et étant, de ce fait, à la conjonction des polices administratives et judiciaires.

L'argumentation des professionnels de la gestion de centres commerciaux est basée sur le fait que dans les grandes surfaces, les coûts cumulés de la délinquance et de la sécurité sont de l'ordre de 25 milliards de francs par an. Selon eux, la police et la justice ne remplissent pas, ou de manière très épisodique, leurs fonctions dans les centres des quartiers difficiles et obligent les commerçants et les sociétés de gardiennage à suppléer à leurs insuffisances ou à leur absence pure et simple.

Par ailleurs, les politiques de prévention mises en œuvre par la puissance publique sont considérées avec un grand scepticisme. Le représentant du groupe LECLERC n'y voit, pour sa part, que « des organismes peinardeux où des fonctionnaires ronronnent », loin des réalités du terrain.

Enfin, les représentants des grandes surfaces et de leurs organes de gestion ont mis en avant le fait que les surcoûts liés à la sécurité et le faible pouvoir d'achat des populations dans certaines banlieues poussent, dans une optique commerciale, à la disparition pure et simple des centres commerciaux de ces aires géographiques.

En retour, les responsables de grandes surfaces ont parfois été accusés par les agents de l'Etat de se livrer à des pratiques illégales (fouilles, relevés d'identités, constitution de fichiers illégaux) que certains d'entre eux ont reconnues, arguant tantôt de l'état de nécessité lié à l'absence des services

répressifs sur les lieux concernés et tantôt d'un accord ponctuel avec les services locaux de police ou de gendarmerie.

Dans les faits, acteurs publics de la sécurité et acteurs privés de la gestion en zone dangereuses s'accusent mutuellement de ne pas prendre réellement et concrètement en compte l'application de la loi pénale. Sans être d'un pessimisme exagéré, la concomitance dans certains « espaces à risques » de ces logiques contradictoires mène à l'émergence et à la consolidation d'une zone de non-droit, où les pratiques l'emportent de part et d'autre sur le respect des textes de base de la République.

Patrick GLORIEUX

IHESI

Note

(1) Le groupe Arc-Union et sa filiale Espace Expansion sont chargés de la gestion, y compris dans le domaine de la sécurité, d'une trentaine de centres commerciaux dont ceux du Forum des Halles à Paris, des « Quatre Temps » de la Défense et de Saint Quentin en Yveline.

Correspondance et Débats

A propos de « la coopération policière en Europe »

Michel Giot-Mikkelsen

Contrôleur général, Adjoint au Chef du Service de coopération technique internationale de police (SCTIP)

J'ai lu avec intérêt l'article de John BENYON intitulé « La coopération policière en Europe » publié dans « Les Cahiers de la sécurité intérieure », n° 7, novembre 91 – janvier 92, numéro représentant une somme intéressante de réflexions sur « les polices en Europe », qu'il convient de saluer car elle sort au bon moment.

Je ne connais pas personnellement John BENYON, mais il m'est agréable d'entamer avec lui une sorte de dialogue épistolaire grâce à la proposition qui m'est faite par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure. En effet, ayant récemment rencontré le Professeur Malcom ANDERSON, doyen de la Faculté des sciences sociales de l'université d'Edimbourg, j'ai pu mesurer tout l'intérêt que présente le débat avec le monde universitaire sur le thème de la coopération policière internationale.

En lisant le préambule résumant l'article, j'ai d'abord sursauté en relevant que « les initiatives tendant à la coopération européenne des polices sont restées chaotiques ». Ayant consulté le dictionnaire Larousse, pour vérifier la définition de l'adjectif « chaotique », j'y ai trouvé le substantif « chaos » : désordre épouvantable, confusion générale. Et je me suis interrogé : ayant, dans tous mes écrits et conférences, présenté la coopération policière comme empirique, comme une série de démarches pragmatiques, je n'avais pas osé aller aussi loin : chaotique ? N'était-ce pas un peu sévère ? Ayant, moi aussi, cité Robert SCHUMANN à diverses reprises, je constatais que John BENYON faisait de même en rapportant cette phrase : « L'Europe ne se fera pas d'un seul coup ou selon un plan général unique... Elle se construira à travers des réalisations pratiques créant d'abord des solidarités *de facto* ». Dans ce cas, n'était-ce pas toute la construction européenne qui était « chaotique » ? En fait, si l'on entend par ce terme : « désordonné », on peut dire que l'auteur n'a pas tort. Toute la construction « de l'Europe de la sécurité intérieure » s'est faite à partir d'initiatives très diverses, éparses et sans réel fil conducteur, sinon celui de « prouver le mouvement en marchant », pour reprendre une formule chère à un prestigieux Secrétaire général de l'OIPC-INTERPOL, de 1963 à 1978, l'un des pères fondateurs de l'Organisation, qui ajoutait

au détour d'une conversation : « Il me paraît plus important d'avoir un fichier d'un million de malfaiteurs internationaux qu'une convention internationale ». Je cite ici le français Jean NEPOTE. Il avait raison... et peut-être tort à la lumière des événements de 1992. J'y reviendrai.

Pour autant, l'article de John BENYON ne contient-il que des affirmations fondées ou des faits confirmés ? Je ne le pense pas et c'est tout l'intérêt de ce dialogue. Je ne reprendrai ici que quelques paragraphes pour illustrer mon propos et marquer mon accord ou mon désaccord.

L'ouverture des frontières et la criminalité

En septembre 1988, présentant un exposé à Luxembourg devant le Congrès international organisé par le *Bund Deutscher Kriminalbeamter*, exposé intitulé – déjà – « Europol – Eurosécurité » ⁽¹⁾, je disais ceci :

- « les frontières actuelles, en particulier terrestres et maritimes, sont loin d'être hermétiques. Nous ne partirons donc pas d'une protection optimale pour arriver à la liberté totale de circuler, mais d'une phase intermédiaire de contrôles par sondages pour arriver au franchissement libre des frontières géographiques ;
- les malfaiteurs professionnels, ceux qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler la criminalité organisée, sont peu gênés par les frontières. Peu d'inconvénients pour eux, par conséquent ;
- les malfaiteurs occasionnels peuvent bénéficier de la levée des contrôles. C'est eux qui constituent la grande masse des personnes interpellées chaque année aux frontières, ils se chiffrent par dizaines de milliers ;
- en matière de prévention, chacun sait qu'il est très difficile de quantifier, d'évaluer de façon précise l'impact de la présence policière. Comment chiffrer par exemple le nombre d'accidents évités sur les routes grâce à la seule présence du représentant de la loi. Pour les frontières, il faut envisager la même situation : la seule présence d'agents de la force publique aux frontières constitue une dissuasion, celle-ci disparaissant donc, il devrait se produire certains faits délictueux n'existant pas antérieurement. »

Aujourd'hui, environ trois années et demi plus tard, je n'écirais rien d'autre, tout simplement parce que *personne* n'est réellement en mesure de démontrer *scientifiquement* ou au moins *techniquement* les conséquences de l'ouverture des frontières. Et je ne pense pas qu'une *recherche*, quelle qu'elle soit, puisse apporter des éléments probants dans ce domaine, tout simplement parce que toute recherche ne peut être conduite qu'à partir d'hypothèses et non de faits ayant *valeur scientifique*. En revanche, en 1988, on ne parlait pas des bouleversements considérables qui devaient intervenir au sein des pays d'Europe Centrale et de l'Est et qui auront des conséquences évidentes en matière de flux migratoires,

ce dont tout le monde parle, mais également en matière de criminalité. Et là, nous entrons dans une ère nouvelle en matière de coopération policière : il s'agit de savoir si tous ces Etats, devenus pratiquement tous membres de l'OIPC-INTERPOL et désireux de coopérer avec l'Europe occidentale, ont la réelle capacité de le faire : structures, personnels formés, équipements, moyens de communication, ressources financières... Il s'agit, dans un laps de temps très court, d'organiser une coopération policière — et judiciaire — entre « les deux Europes », et ce, au moment où l'Europe occidentale s'apprête à ouvrir ses frontières internes. Il s'agit d'un défi nouveau et supplémentaire pour les Etats de TREVI et Schengen. Ceux-ci, comme le rappelle l'auteur, ont prévu un « renforcement de leurs contrôles aux frontières extérieures », ce qui, semble-t-il, est qualifié « d'anneau de fer » par M. BIRCH, cité dans l'article. Je ne connaissais pas cette expression ; elle ne me plaît guère : elle rappelle trop l'expression du « rideau de fer » de sinistre mémoire et elle ne correspond à aucune réalité. Il est évident qu'aucune frontière n'est jamais complètement étanche. Faut-il rappeler le cruel exemple du mur de Berlin ? Pour ceux qui ont vu cette sinistre construction, et j'en fais partie, étant allé à Berlin fin 1987 dans le cadre de la réunion des « Ministres Schengen », on peut difficilement imaginer « mieux » comme barrière anti-humaine. Pourtant, même cet anneau-là, de fer, de béton, d'hommes en armes, fut franchi à quelques reprises. Alors, et les « Ministres TREVI » l'ont bien souligné en décembre 1989 dans leur déclaration de Paris, il n'est pas question de construire une forteresse isolant l'Europe des Douze du reste de l'Europe. John BENYON a donc raison de souligner que ce renforcement des contrôles aux frontières extérieures est loin de constituer la panacée universelle ; et personne ne peut affirmer le contraire. On a pu le constater encore récemment dans l'intéressant rapport de la Commission du Sénat français sur le contrôle de l'application des accords de Schengen ; l'une des principales préoccupations exprimées par les sénateurs, membres de la Commission, vise précisément l'efficacité de ces contrôles. Et, soulignent-ils à juste titre, la mise en vigueur de la convention d'application de Schengen dépend des « contrôles effectifs » qui seront mis en place. Il y a incontestablement dans la démarche Schengen un pari politique, celui qui consiste à ouvrir les frontières internes de ces Etats et les aspects techniques doivent se conformer — le mieux possible — à ce pari. La coopération policière n'est qu'une conséquence de cette option politique : au départ, en juin 1985, la démarche des cinq Etats signataires ne consiste qu'à prévoir la suppression graduelle des contrôles aux frontières internes. Il s'agit d'une « convention d'intention ». Puis les Etats, conscients qu'une telle initiative ne pouvait être menée à bien sans mesures compensatoires, entament alors une longue négociation de cinq années qui inclut — entre autres — des mesures *institutionnalisant*, pour la première fois au sein d'une convention, certains aspects de la coopération policière. M. BENYON a raison de souligner qu'il s'agit d'une « première ».

Jusqu'à Schengen, la coopération policière européenne a été conçue, d'une part, comme un prolongement des conventions en matière

d'entraide judiciaire : les conventions signées sous les auspices du Conseil de l'Europe et, d'autre part, comme des mesures ponctuelles répondant à la situation du moment. Pour reprendre l'intéressante terminologie de M. BENYON, le « niveau macro » n'avait jamais été traité, au niveau multilatéral, du seul point de vue de la police. Seuls avaient été mis au point des accords bilatéraux, arrangements administratifs le plus souvent, entre ministres compétents pour la sécurité intérieure ; quant à Liverpool, chacun sait que ses membres ne sont pas liés par une convention internationale et TREVI encore moins. En ce sens, il est exact que le Traité sur l'Union politique et monétaire décidé à Maastricht ouvre une perspective nouvelle en la matière. Pour la première fois en Europe, un Traité pose les bases d'une coopération dans le domaine de la lutte contre la « criminalité » transnationale. Reste à savoir comment l'appliquer aux « niveaux moyen et micro » et je rejoins John BENYON en ce sens, lorsqu'il souligne que l'essentiel de la coopération a été réalisé à ces niveaux au cours des décennies passées.

La politique d'immigration et des visas

Je me réfère ici au paragraphe ainsi intitulé dans l'article commenté (page 149). Mon propos est essentiellement de marquer mon désaccord avec l'alinéa figurant à la page 150, sur le contenu du futur « système informatisé Schengen » (SIS). On peut lire en effet que : « la criminalité en soi figure seulement en fin de liste : le système informatisé de Schengen utilisera essentiellement des critères non-criminels dans ses entrées ». Il convient en effet d'éclaircir ce point : la seule catégorie de personnes à intégrer au système sur des bases spécifiques à Schengen est celle des « non-admissibles ». Et même pour cette catégorie, il y a des « critères criminels » ; quant aux autres catégories, elles recouvrent strictement celles traitées depuis son origine par Interpol ! On trouve en effet : les personnes recherchées pour arrestation en vue d'extradition (notices rouges d'Interpol), les personnes placées sous surveillance discrète selon des critères bien définis (notices vertes d'Interpol), les personnes à entendre dans le cadre d'une affaire judiciaire et les personnes disparues, adultes ou mineurs (notices bleues d'Interpol).

En fait, qu'y a-t-il de nouveau dans le SIS ? Essentiellement son caractère automatisé, sa consultation en direct, sa disponibilité permanente. En précisant, toutefois, que cette automatisation ne se situe qu'au moment de la première vérification : « HIT-NO HIT » selon le vocabulaire des informaticiens. Tout le reste, en cas de « HIT-réponse positive », se fera par des équipes d'hommes chargées de gérer cette « coopération transnationale ». Quant à l'absence de « mécanisme formel pour une véritable prise de responsabilité publique dans le système de Schengen », dont fait état M. BENYON, il faut tout de même rappeler l'instauration, prévue par

la convention, de l'autorité de contrôle commune qui veillera très strictement au respect de la protection des données à caractère personnel. Je m'étonne que mention ne soit pas faite de cette autorité, alors que la question est soulevée, page 157, où l'on peut lire « inévitablement, l'information gérée dans ce système soulève des problèmes sur la responsabilité, les libertés civiles et les droits de l'Homme ». Ce qui est exact, mais précisément pris en compte par la création de cette autorité commune.

Le groupe de TREVI

Le jugement global porté sur TREVI par John BENYON est, somme toute, assez nuancé, voire positif, sous certains aspects : « la structure de TREVI peut avoir servi la cause de la coopération des polices en galvanisant les volontés politiques – et ceci n'est pas une mince réussite ». Ce jugement est beaucoup moins sévère que celui que j'aurais moi-même porté sur ce groupe informel avant 1987, lorsque j'occupais un poste de responsabilité au secrétariat général d'Interpol et ne disposais que d'informations fragmentaires sur ses activités. Mon jugement était d'ailleurs le reflet de ce que l'organisation Interpol dans son ensemble pensait de TREVI : concurrent déloyal créant des doubles emplois et un « gaspillage de ressources ». Sentiment partagé non seulement par la fraction européenne d'Interpol mais par ses dirigeants en général, qu'ils fussent ou non originaires du continent européen. Le principal reproche adressé à TREVI était le secret – déjà – de ses délibérations... Reproche formulé par Interpol, mais par bien d'autres aussi en Europe même par les institutions des Communautés européennes, par les Parlements européens et que M. BENYON qualifie de « déficit démocratique ».

Courant 1987, nommé au cabinet du directeur général de la police nationale pour m'occuper des relations de coopération internationale, je « découvrais » TREVI en participant à ses réunions. Ce que je fais encore aujourd'hui, au sein du service de coopération technique internationale de police, après avoir été notamment chargé de l'organisation de la présidence française de TREVI au cours du deuxième semestre de 1989 et avoir présidé des groupes européens issus du groupe TREVI 92. C'est dire que TREVI n'a plus aucun « secret » pour moi...

Avec le recul, je pense que TREVI a finalement accompli un travail considérable de construction de « l'Europe de la sécurité », qu'il a été le seul à faire. Le réel acquis de TREVI n'apparaît pas dans l'article de John BENYON. Il existe incontestablement, mais il serait trop long de le développer ici. En revanche, il est incontestable que TREVI n'a pas su assurer sa crédibilité en se structurant : secrétariat, siège, budget... Il a donc été rejoint et dépassé par les structures européennes existantes, celles des Communautés européennes, tout en ayant eu le mérite de

contribuer à marquer d'une empreinte indélébile le caractère intergouvernemental prédominant de la sécurité intérieure.

Pour cela, TREVI a encore une bonne carte à jouer en raison des résultats obtenus et de l'expérience acquise en une quinzaine d'années. Mais l'essentiel se décidera ailleurs : au sein des organismes à mettre en place dans le cadre du Traité de l'Union politique. Notamment, cet « EURO-POL » inscrit dans ce document, issu du Conseil européen de Maastricht.

Interpol/Europol

Il n'est guère possible d'évoquer « Europol » sans faire référence à « Interpol » et John BENYON a bien fait de mentionner Interpol, bien que son article soit intitulé « la coopération policière en Europe » et qu'Interpol regroupe 158 pays. En effet, l'OIPC-INTERPOL, de par son origine, son développement historique et son activité est fortement marquée d'une empreinte européenne. Trop, disent certains. C'est pourquoi aucune initiative de coopération policière européenne ne peut laisser Interpol insensible : TREVI, Schengen, EUROPOL... sont ressenties par elle comme une démarche créatrice de doubles emplois, de mauvaise utilisation des ressources financières des Etats, car il s'agit des mêmes... Le problème d'Interpol est simple : les initiatives européennes sont prises au niveau des gouvernements, ministres, chefs d'Etat, et Interpol ne les a pas pour interlocuteurs, sauf en ce qui concerne le paiement des contributions budgétaires. Car ce sont bien les Etats qui financent l'Organisation et non les « services officiels de police » qui sont censés en être membres selon son statut ⁽²⁾. Pour prendre une image, au sein des grandes organisations intergouvernementales apparaissent, comme représentants des Etats, des ministres. Ce qui n'est pas le cas pour Interpol, qui se veut d'ailleurs une organisation à caractère technique. Ceci peut d'ailleurs se comprendre parfaitement : l'organisation est ainsi beaucoup mieux protégée des « séismes politiques » et c'est un fait qui mérite considération. Le revers de la médaille est évidemment le manque de poids politique qui en découle pour faire face aux initiatives des gouvernements dans son domaine de compétence : la lutte contre la criminalité internationale. Pour le moment, la question ne se pose qu'au niveau européen parce que ce continent – et « les Douze » en particulier – ont atteint, entre eux, un haut niveau de coopération, le plus haut au niveau mondial. Mais la question peut parfaitement se poser un jour ou l'autre au sein d'un autre continent si un groupe d'Etats voulait entamer une démarche similaire. Alors, la question posée pour Europol est la suivante : Interpol peut-elle l'accueillir ? Non pas *techniquement*, c'est évidemment possible, mais *politiquement*. Or, la démarche du Conseil européen, à Maastricht ou ailleurs, ne peut être que *politique*. C'est ce qui me faisait dire, au début de mon propos, que Jean NEPOTE avait sans doute eu raison de privilégier le fait par rapport au droit, permettant de construire ce formidable outil

que reste Interpol. Mais ce qui était vrai dans les années 1950 à 1960 devient fragile en cette fin de siècle. L'OIPC-INTERPOL fondée sur une convention internationale ou une charte aurait sans doute un autre poids politique. Le sigle même de l'Organisation ne correspond plus réellement à son activité : Organisation internationale de *coopération policière* conviendrait mieux (OICP) que Organisation internationale de *police criminelle*. Depuis des années en effet, Interpol se préoccupe, à juste titre, de questions allant bien au-delà de la coopération quotidienne en matière de police criminelle. Quant à l'Europol issue du sommet européen, elle va se chercher pendant quelques temps, et de façon schématique, deux voies sont envisageables :

- la première est celle d'une entité à l'activité uniquement consacrée à la coopération opérationnelle : la lutte contre la criminalité « sur le terrain », à partir d'un ou de plusieurs groupes de fonctionnaires de police « type officiers de liaison » qualifiés d'Européens, parce que provenant des divers Etats de la Communauté et traitant des affaires liées à la « criminalité transnationale ». L'objectif serait en quelque sorte de ne pas réduire la coopération européenne à une addition de ce qui est actuellement fait – et très bien, tout le monde s'accorde à le dire – par les officiers de liaison « bilatéraux », en créant un organisme de coordination : EUROPOL. Reste à éviter l'écueil de la création d'une entité bureaucratique, passage obligé au nom de la coordination, faisant disparaître la souplesse et l'efficacité actuelles du dispositif des officiers de liaison. Reste également à faire évoluer les moyens juridiques de la coopération : le « pilier justice » du Traité de Maastricht est peut-être une chance à cet égard ;

- la seconde voie est une conception plus large d'Europol, comme représentation de l'Europe de la sécurité intérieure dans son ensemble.

Les deux voies ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre. En particulier à terme.

S'agissant d'Europol, il est utile de se reporter à l'article de Monsieur R. RUPPRECHT, haut fonctionnaire au ministère fédéral de l'Intérieur de la République fédérale d'Allemagne (revue « Die Polizei », décembre 1991). Il s'agit d'un article donnant un bon aperçu de ce que pourra ou pourrait être Europol. Avec beaucoup de questions et d'hypothèses... Mais nous en sommes tous là, à ce stade des travaux en cours.

La diversité des Organisations policières en Europe

Les pages 159 à 161 de l'article de M. John BENYON sont consacrées à la diversité des structures policières en Europe et aux difficultés que cela peut créer pour la coopération. Cette diversité n'est pas contestable, elle apparaît dans tous les domaines cités par l'auteur : nombre des « organisa-

tions de police », nombre des policiers, recrutement, formation ; en revanche, on ne peut guère dire que ce fait ait de véritables conséquences sur la coopération transnationale. En effet, celle-ci se réalise entre un certain nombre de services de police et entre un certain nombre de policiers, ceux qui sont spécialisés dans la criminalité transfrontière. Dans la vie courante d'un policier en fonction à l'intérieur des territoires des Etats européens, combien de fois est-il confronté à une affaire à caractère international ? Rarement. Il importe peu par conséquent, qu'il soit identique à ses collègues d'autres Etats dans sa façon d'être, de réagir, de travailler. Il ne traitera pas lui-même cette affaire à laquelle il se trouve brusquement confronté et ce qui est essentiel, c'est qu'il sache qui aviser, qui consulter pour que le nécessaire soit fait. De même qu'un avocat généraliste renvoie à un avocat spécialisé, qu'un médecin omnipraticien renvoie à un spécialiste, le policier généraliste doit savoir transmettre au policier spécialisé. Ce qui importe donc, c'est l'existence de services et de fonctionnaires spécialisés, le plus souvent au niveau national ou fédéral, pour traiter la criminalité transnationale. Il faut qu'existe, à ces niveaux, un noyau de plus en plus important et de mieux en mieux formé de véritables spécialistes de l'enquête internationale. En Europe, et de façon paradoxale à mon avis, la diversité des forces de police est moins problématique qu'aux Etats-Unis d'Amérique où le nombre d'administrations fédérales traitant de la grande criminalité est considérable. En revanche, il est nécessaire qu'en Europe les forces de police autonomes, c'est-à-dire habituées à vivre en « vase clos », admettent que, s'agissant de la criminalité transnationale, elles ne doivent plus vivre dans « un splendide isolement ». Elles doivent admettre une certaine centralisation de l'information au niveau national ou fédéral, seul moyen de lutter véritablement contre la criminalité transfrontière. En ce sens, TREVI a beaucoup œuvré même si beaucoup reste à faire : le principe de cette centralisation a été instauré, même en Grande-Bretagne où les cinquante-deux forces de police sont très jalouses de leur autonomie ; l'unité nationale pour la lutte contre les drogues en est un exemple. De même, les échanges de policiers entre Etats, au sein des académies de police et des services eux-mêmes, sous la forme de stages, permettent de constituer un véritable noyau de spécialistes, connaissant les structures administratives, les procédures, les méthodes de travail et... les langues des partenaires. Mais, à terme, il est vrai qu'il faudrait aller plus loin : créer une académie européenne de police qui pourrait accueillir des fonctionnaires de police très expérimentés au niveau national et qui viendraient recevoir une formation complémentaire dans le domaine de l'enquête internationale. M. RUPPRECHT, cité ci-dessus, évoque également cette possibilité. Il envisage, lui, une formation complémentaire pour des jeunes, frais émoulus de leurs propres écoles nationales de police. Personnellement, je pense que des visites, de courts séjours, pourraient être envisageables pour cette catégorie de policiers. Mais la réelle utilité, à mes yeux, d'une telle institution européenne, résiderait dans une véritable formation « de troisième cycle » pour des policiers confirmés au niveau

national, ayant déjà fait leur propre synthèse de « professionnels nationaux », mieux à même d'appréhender toutes les caractéristiques de la criminalité transfrontière et appelés à exercer des fonctions dans cette spécialité.

De façon parallèle, et là encore TREVI a beaucoup œuvré en ce sens, au même titre que Schengen dans ses principes, doit se développer une coopération transfrontalière dans les régions frontalières internes des Etats de la Communauté économique européenne. Depuis quelques années, et de façon fort logique, en raison de sa position géographique, la France est à l'avant-garde de cette coopération, qu'elle a entamée avec ses quelques six « voisins » et même avec le septième, non-membre, la Suisse.

Conclusion

Il est donc exact que, pour reprendre l'intéressante terminologie de John BENYON, la coopération policière s'est surtout développée aux niveaux « moyen » et « micro ». Seuls Schengen et, très récemment, le sommet de Maastricht et le Traité qui en est issu constituent une approche « macro », une conception globale de cette coopération. Malgré cela, la coopération policière européenne a atteint un niveau non négligeable. J'oserai dire que l'on ne peut guère aller plus loin sans s'attaquer de façon très volontariste aux aspects juridiques et judiciaires de cette coopération. D'une certaine façon, je regrette pour ma part que, plutôt que d'envisager « EURO-POL », on n'ait pas plutôt envisagé d'abord « EUROJUS », c'est-à-dire « EUROJUSTICE ». Non pas que l'Europe des Douze soit restée totalement inactive dans ce domaine, les conventions internationales sont là pour en témoigner. Cependant, il est clair pour moi que les niveaux « moyen et micro » de la police n'avanceront plus, sans que le juridique et le judiciaire – au niveau macro – ne les précèdent. En ce sens, l'idée d'un « espace judiciaire européen » lancée dans les années 70 et restée sans suite reviendra sans doute tôt ou tard à l'ordre du jour. C'est en ce sens que je considère que dans le Traité de l'Union politique, le « pilier justice » qui associe étroitement police et justice, est une chance pour des développements dans cette direction. Mais, bien entendu, il ne s'agit que d'une opinion personnelle, au même titre que l'ensemble de ce qui est écrit dans cet article, ne l'ayant rédigé qu'à titre personnel et sans engager mon administration nationale. « Cela va sans dire mais encore mieux en le disant » et je remercie M. John BENYON et l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure de m'avoir donné cette occasion.

Notes

(1) Publié dans la revue de l'« International police association » d'octobre/novembre/décembre 1989.

(2) Dans le débat en cours sur la réforme de ce statut, il est envisagé d'amender ce texte, ce qui constituerait un progrès.

Réponse à l'article d'Isabelle Chiavassa (*)

Jean-Marc Berlière

Entre l'historien sans cesse confronté aux lacunes des archives et l'archiviste ployant sous la quantité de documents à classer et conserver – jusqu'à être obligé parfois de détruire faute de place – existe obligatoirement une différence d'appréciation comparable à celle qui oppose l'optimiste et le pessimiste sur le contenu de la fameuse bouteille : *à moitié vide ou à moitié pleine ?*

Critiquer le travail considérable de nos collègues archivistes était absolument hors de mon propos qui était de donner une idée des richesses et des lacunes des archives policières conservées de la période 1870-1940. Des pertes irréparables comme celles des dossiers des conseils de discipline, des dossiers individuels des personnels de la Préfecture de police, des biographies rédigées par les élèves de l'Ecole des gardiens de la paix mise en place par le préfet CAMESCASSE en 1883, provoquent toujours la consternation bien compréhensible de l'historien, mais ne font que mieux ressortir les efforts entrepris depuis.

C'est pour éviter de telles pertes, de telles lacunes pour les historiens du siècle prochain que des échanges de points de vue entre chercheurs et archivistes ne peuvent que s'avérer fructueux. C'est pour souligner les lacunes actuelles de versements (bandes audio et vidéo de police secours ou de manifestations par exemple) que *l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure* et les *Archives de France* ont mis en place une action de concertation et des mesures de sensibilisation tant des services de police que des Archives départementales concernés.

Enfin, dernière bonne nouvelle, la découverte en Russie des archives de la Sûreté générale puis nationale (depuis le ministère de la Police de FOUCHÉ en 1802 jusqu'en 1940) que les Allemands avaient trouvées intactes rue des Saussaies en juin 1940 et emportées, va permettre de combler ce trou que les historiens déploraient dans les cartons des Archives nationales. Quelque 300 000 dossiers individuels, 20 000 dossiers relatifs à la sécurité extérieure dont la Sûreté générale avait récupéré la charge en 1899 aux dépens du 2^e Bureau, devraient – si on les récupère – permettre d'apporter un éclairage nouveau sur l'histoire politique et sociale de la III^e République : un beau travail en perspective à la fois pour les historiens et les archivistes.

(*) Les archives contemporaines de la Police nationale, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, N° 8, février-avril 1992, p. 189-192.

Chronique étrangère

Les textes de la recherche

L'organisation sociale des arrestations (*)

Présentation du texte de Donald BLACK

Jusqu'au début des années 60, les recherches sur la police en Amérique du Nord sont le produit d'initiatives individuelles éparses, doctorants qui, dans la lignée de l'Ecole de Chicago procèdent à des monographies, quasi ethnologiques, de commissariats et de patrouilles, juristes curieux d'explorer l'amont du système pénal ou administrateurs policiers soucieux d'élargir et d'approfondir leur propre expérience, et mus par le souci essentiellement pragmatique d'améliorer les techniques d'administration policière. Le début des « sixties » est marqué par des désordres urbains spectaculaires, et plus gravement peut-être, par une montée en flèche des statistiques criminelles et pénitentiaires. De toute évidence, le système pénal est en crise, police, justice et prisons débordées, l'administration de la loi défailante. Une « mise à plat » et une réflexion collective s'imposent, elles prendront la forme, selon une procédure commune outre-Atlantique, d'une commission présidentielle (United States President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, dite Commission KATZENBACH) mise en place par le Président JOHNSON en 1965, et qui publiera ses travaux à partir de 1967. Au-delà des investigations qu'elle commande, la Commission KATZENBACH est à l'origine directe ou indirecte de multiples institutions publiques (Law enforcement assistance administration, National Institute of Justice) et initiatives privées (Police Foundation) qui généreront un considérable effort de recherche, fondamentale et appliquée, dans le domaine policier. Les fondements les plus assurés des sciences sociales appliquées à la police sont construits pendant cette période. L'étude du professeur D. BLACK présentée ici en est un des exemples les plus justement célèbres.

Le thème même de l'organisation sociale des arrestations est, en soi, un objet provocant. Il ne manque encore, aux Etats-Unis comme ailleurs, ni de policiers ni de juristes pour soutenir, au moins vis-à-vis des tiers, que l'arrestation (entendue ici comme la conduite contrainte au poste de police) procède mécaniquement d'une rencontre objective de faits incontestables et

(*) « The Social Organization of Arrest » in Black (D.), *The Manners and Customs of the Police*, New York, London, Academic Press, 1980, p. 85-108. Reproduit avec l'autorisation de l'auteur, traduit par l'IHESI.

de prescriptions formelles non ambiguës. Il n'y aurait là nul pouvoir d'appréciation, nulle prise en compte des circonstances, nulle autonomie des exécutants, encore moins d'espace de « discrétionnarité », bref rien qui relève d'une « organisation sociale », c'est-à-dire socialement construite. La Loi, toute la loi, rien que la loi serait le seul critère pertinent et la littérature policière fourmille d'exemples où le commentaire minutieux du code de procédure pénale est présenté comme l'alpha et l'oméga, obligé et exclusif, des pratiques quotidiennes. Certains, trop rares, sont mieux informés ou moins excessivement prudents. Par exemple, H. SOUCHON notant « qu'en raison d'une nécessaire et indispensable sélection, la police intègre dans son activité des facteurs de régulation, tels que l'ordre des urgences dicté par les circonstances, les capacités d'absorption des organes de justice et, quelquefois, les critères extra-juridiques d'appréciation propres à l'idéologie des agents du contrôle social » (Rapport sur l'application des lois pénales par les organes de police, in Actes du 18^e Congrès Français de Criminologie, Aix-en-Provence, 1979, p. 133). On sait que le même auteur, intéressé dans cette perspective par l'étude des pratiques policières d'admonestation, s'est vu répondre par nombre de collègues qu'il était exclu de les interroger sur une pratique non définie par le code. Bref, l'analyse de « l'organisation sociale » de telle ou telle pratique policière, ou plus simplement la sociologie du travail policier, ne va pas de soi ; elle est trop souvent perçue, par le simple fait qu'elle pointe inévitablement l'écart entre la norme générale et la conjoncture singulière, comme critique de principe, souvent malicieuse, et, dans tous les cas, menaçante, dès lors que dans cet écart peut se loger une présomption de choix, donc de responsabilité.

Un des intérêts majeurs de l'étude menée par D. BLACK est de démontrer que le déchiffrement des facteurs sociaux qui rendent compte de l'arrestation ne met pas ipso facto sur la piste d'on ne sait quel arbitraire policier. L'alternative n'est pas entre, d'une part, une application aveugle de textes impératifs et, d'autre part, un libre arbitre incontrôlé. Il y a bien, entre les deux, une « organisation sociale », c'est-à-dire la mise en jeu raisonnable, si ce n'est explicitement raisonnée, de facteurs sociaux dont la mise à jour n'est en rien scandaleuse. Qu'on en juge : dès lors qu'il est statistiquement démontré que la très grande majorité des situations susceptibles d'entraîner une arrestation procède, non pas de l'initiative policière, mais de l'appel d'une victime ou d'un témoin, il n'est guère surprenant que la position de celui-ci (par exemple, la nature de ses liens avec l'auteur supposé) ou sa conduite (appel ou non, à la clémence de la police) joue un rôle, parallèlement à la qualification proprement dite de l'acte, dans la suite qui sera donnée à son appel. BLACK va beaucoup plus loin lorsque, par exemple, il démontre que, pour des délits identiques, la proportion plus élevée d'arrestations de noirs, indice a priori d'une discrimination raciale, s'efface si on prend en compte le comportement plus ou moins respectueux du suspect à l'égard de la police. A comportement identiquement respectueux (ou irrespectueux), les probabilités d'arrestations redeviennent identiques quelle que soit la couleur de la peau. La question sans doute n'est que

décalée, mais ce décalage est tout à fait essentiel, puisqu'il substitue une vraie question (celle de la relation d'autorité entre police et minorités) à un faux problème (celui de pratiques explicitement racistes).

Telle est sans doute la portée majeure de cette démarche de recherche. Au-delà de résultats solides sur un objet défini, et jusqu'alors parfaitement méconnu, ou recouvert de l'impénétrable brouillard de la langue de bois, D. BLACK démontre qu'il est possible de substituer à l'imputation gratuite, à la rumeur, et à la dénégation systématique, bref au dialogue de sourds, des connaissances raisonnables, à partir desquelles peuvent s'engager débats, explications et, le cas échéant, réformes également raisonnables.

Il reste à préciser pour le lecteur français « l'organisation sociale » de cette recherche elle-même. Partie d'un vaste programme de recherche dirigé à l'Université du Michigan par le professeur A.J. REISS Jr. et financé par la Commission KATZENBACH, elle repose sur une observation menée en 1966 dans huit services de police des villes de Boston, Chicago et Washington D.C.. Trente six enquêteurs se sont relayés pour observer l'activité de voie publique des rondes de patrouille (en tenue) de chacun de ces services pendant sept semaines, 24 heures sur 24. Ont ainsi été relevés et détaillés 5 713 « incidents » (ou interventions) de toutes natures dont l'analyse systématique nourrit l'ensemble de l'ouvrage de D. BLACK. L'analyse des arrestations porte sur un sous-échantillon raisonné de 176 incidents, dont une moitié s'est effectivement conclue par une arrestation. Sont caractérisés dans chaque cas l'initiateur de la rencontre, le comportement et les souhaits du plaignant, ses relations éventuelles avec l'auteur désigné, la nature des indices recueillis, la qualification supposée du délit ou du crime, le comportement du suspect, son appartenance ethnique. Des tris statistiques simples permettent d'évaluer le jeu combiné de ces différents facteurs.

D. BLACK entend exploiter ses résultats au profit d'une théorie générale du droit. Le suivre sur ce terrain serait présomptueux, on saisira plus sûrement sa contribution (parmi d'autres, qui feront l'objet de publications ultérieures) à une théorie compréhensive de la police. On notera de ce point de vue, car l'auteur s'y attarde trop peu, qu'une des conclusions les plus certaines de son travail est de redistribuer, entre police et population, les responsabilités en matière d'application du droit pénal. Par là ce texte, rédigé en 1968, n'a rien perdu de son actualité.

Dominique MONJARDET
CNRS

L'organisation sociale des arrestations (*)

Cette étude présente un ensemble de matériaux descriptifs sur les conditions sociales dans lesquelles les policiers pratiquent les arrestations pendant leur travail quotidien. Elle représente une modeste contribution à la littérature croissante sur les aspects empiriques du droit. De très nombreux travaux sur la pratique du droit se sont concentrés sur le droit criminel, en général, et le domaine policier, en particulier (cf. SKOLNICK, 1965 ; BORDUA et REISS, 1967 ; SCHUR, 1968 ; MANNING, 1972), mais ce que ces études vont produire, au-delà de la simple accumulation des faits, n'apparaît pas encore clairement. Il est possible qu'elles suscitent des procédures de changement planifié qui modifieront le système de la justice criminelle, tant au niveau des doctrines que de l'administration. Quoiqu'il en soit, pour le moment, l'objet de ces nombreuses études empiriques semble être l'évaluation, et on en attend des réformes. Quant à cette étude, elle vise un objectif différent : elle cherche à apporter une contribution à la théorie sociologique du droit ⁽¹⁾. C'est volontairement qu'elle n'accorde que peu d'attention aux évaluations ou aux réformes de la police ; elle est volontairement « neutre » et/ou « dépassionnée » dans son développement. Elle examine la question des arrestations en vue de mettre en évidence des modèles pertinents pour la compréhension du contrôle judiciaire à tous les niveaux.

L'analyse empirique cherche à déterminer comment certaines circonstances influent sur la probabilité d'une arrestation. Les facteurs considérés sont la race du suspect, la gravité de l'acte présumé par rapport aux lois, les indices disponibles dans la situation donnée, les choix du plaignant, la relation sociale entre le plaignant et le suspect, le degré de respect du suspect vis-à-vis de la police et la manière dont la police gère l'incident, soit en réponse à la demande d'un citoyen, soit de sa propre initiative. Cette recherche tente de déterminer les principes généraux selon lesquels les agents de police font usage — ou *ne font pas* usage — de leur pouvoir d'arrestation dans leurs activités de routine, et de mettre ainsi en évidence une partie de l'organisation sociale des arrestations ⁽²⁾.

Afin de replacer les arrestations dans leur contexte, nous introduisons cette étude par une brève ethnographie du travail routinier de la police. Nous présentons ensuite les résultats, d'abord ceux concernant les rencontres des policiers avec le plaignant et le suspect, puis ceux concernant les rencontres des policiers avec le suspect seul. Nous terminons cette étude en formulant quelques hypothèses sur le sens des résultats empiriques au niveau d'une théorie générale du contrôle juridique, passant du point de vue de la sociologie de la police à celui de la sociologie du droit.

(*) Cette étude est reprise, avec quelques modifications mineures, de la *Stanford Law Review*, 23 juin 1971, 1087-1111. Des commentaires ont été faits sur le document d'origine par David J. Bordua, John Griffiths, Michael E. Libonati, Maureen Mileski, Albert J. Reiss, Jr, et Stanton Wheeler. Les résultats présentés dans cette étude sont extraits d'un projet plus important décrit dans la préface et dans le chapitre 3 de mon livre, *Manners and Customs of the Police*, New York, London, Academic Press, 1980.

Le travail policier de routine

En tant qu'objet d'étude, les arrestations peuvent être assez peu représentatives du travail de routine policière. Trop souvent, pour le public en général, mais aussi pour les juristes et même pour beaucoup de policiers, « routine » signifie « pratique du pouvoir d'arrestation ». En fait, la ronde quotidienne d'un policier en patrouille — objet de cette étude — implique rarement une arrestation ⁽³⁾ ou même un contact avec un suspect. L'observation, même la plus rapide, d'une ronde policière dément la représentation fantaisiste des policiers envisagés comme passant leur temps à envoyer des citoyens en prison.

Les commissariats de police modernes sont équipés pour répondre aux appels des citoyens. La grande majorité des incidents que la police a à gérer ont pour origine des appels téléphoniques, à la suite desquels le service de police envoie une voiture de patrouille régler la situation. Les policiers sont donc à même d'être impliqués dans un large éventail de problèmes sociaux, qu'ils n'ont pas choisi pour la plupart, et dont beaucoup ont peu — ou n'ont rien — à voir avec l'application du droit criminel. Ils transportent des gens à l'hôpital, rédigent des constats d'accidents de voitures, interviennent en arbitres ou en médiateurs dans des conflits interpersonnels — voisins, couples, propriétaires et locataires, commerçants et clients. Ils enregistrent des dépositions sur des disparitions, règlent la circulation, contrôlent les populations lors d'un incendie, prennent note des dépositions concernant des morsures de chiens, et identifient des véhicules abandonnés. Ils procèdent à l'enlèvement des objets dangereux dans les rues, et ramassent parfois un animal mort. La police n'aime pas ce genre de travail, mais elle le fait tous les jours. De tels incidents aboutissent rarement à des arrestations et pourtant ils constituent presque la moitié des incidents auxquels font face les policiers à la suite d'un appel téléphonique (BLACK, 1968 : 51-57 ; cf. également CUMMING et EDELL, 1965). Les policiers consacrent aussi beaucoup de leur temps aux « problèmes de la jeunesse », type d'action qui est spécifiquement en rapport avec les perturbations provoquées par la jeunesse dans la vie quotidienne des adultes — groupes bruyants de jeunes à un carrefour, jeux de ballons sur la chaussée, effractions ou jeux dans des bâtiments abandonnés ou des chantiers, jets de pierres. De même, ces incidents aboutissent rarement à des arrestations. En fait, quelques policiers considèrent le travail de contrôle de la jeunesse comme faisant partie de leur service, qu'ils effectuent au profit de groupes de voisins importunés. Il en est de même des contraventions dressées pour des infractions au stationnement, où les policiers interviennent à la suite d'une plainte du voisinage. Il faut ajouter que toutes ces corvées nécessitent beaucoup de « paperasserie » peu intéressante.

Moins de la moitié des rencontres survenant à la suite d'un appel téléphonique sont des affaires criminelles — actes criminels ou délits, autres que démêlés avec la jeunesse. Dans les incidents criminels, la

situation se présente, elle-même, de telle façon que, dans la majorité des cas, elle exclut l'arrestation, puisque les suspects ont disparu au moment où les policiers arrivent sur place. Dans 77 % des cas d'actes criminels et dans 51 % des délits, le seul participant est le plaignant (BLACK, 1970 : 737). Dans un très petit nombre d'autres cas, la seule personne présente est un informateur ou un passant. Quand aucun suspect ne peut être appréhendé sur place, le seul résultat officiel de l'intervention est un rapport, document sur la base duquel les statistiques criminelles sont constituées et élément préalable, à partir duquel une éventuelle enquête plus approfondie peut être entreprise par la police judiciaire (pour l'analyse de ces cas, cf. notre précédente étude). Seule la minorité des cas provoqués par l'appel des citoyens, et où le suspect est présent quand la police arrive, convient à l'étude de l'arrestation, et, dans la plupart de ces cas, un plaignant est présent. Ainsi, toute étude sur les arrestations de routine doit prendre en considération le rôle du plaignant, au même titre que ceux du policier et du suspect ⁽⁴⁾.

Les policiers en ronde provoquent occasionnellement des rencontres de leur propre initiative. C'est le travail de la police *proactive*, par opposition à la police *réactive* qui travaille en réponse à l'appel des citoyens et qui occupe la plus grande partie des rondes de policiers ⁽⁵⁾. Au cours des horaires du soir (habituellement de seize heures à minuit), la charge de travail moyenne d'une voiture de patrouille est de six contacts (*) initiés par un appel-radio (*réactifs*), et d'une rencontre *proactive*. La moyenne des rencontres réactives et proactives varie énormément selon les horaires, les jours de la semaine, les quartiers et le nombre de voitures en service. Une nuit de week-end extrêmement lourde peut compter, par exemple, jusqu'à 20 appels par radio pour une seule voiture ; dans ces conditions, les policiers ne peuvent prendre l'initiative d'aucune rencontre proactive. Dans une autre zone, à une autre heure, une voiture de patrouille peut ne pas recevoir un seul appel radio et les policiers peuvent prendre l'initiative de huit ou dix rencontres proactives dans la rue. Au cours de l'étude des trois villes (cf. mon étude précédente), seuls 13 % des incidents traités avaient été à l'initiative directe des policiers, sans la coopération des citoyens ⁽⁶⁾. La plupart des policiers et des citoyens continuent cependant à considérer l'action proactive comme celle qui résume le mieux la fonction policière.

La rencontre de type proactif est une confrontation typique entre l'Etat et le citoyen. Un plaignant ne prend presque jamais part à une rencontre de type proactif, et, dans ce cas, il ne le fait que si un policier découvre un incident mettant en cause une victime ou si un plaignant se manifeste à la suite d'une rencontre entre un policier et un suspect. De plus, la catégorie des incidents que la police gère — leur domaine de juridiction opérationnelle — est tout à fait différente, selon que ce sont les policiers ou les

(*) L'auteur emploie uniformément le terme « encounter » pour désigner la rencontre entre un ou des policiers et un ou des citoyens, à l'initiative des premiers ou à l'appel des seconds. On a parfois préféré à la traduction littérale (rencontre) le terme « contact » (NDLT).

citoyens qui sélectionnent les situations. Dans le travail réactif, les policiers sont au service des citoyens, une des conséquences étant que les désordres sociaux qu'ils contrôlent ont souvent peu de rapports, ou aucun rapport, avec le droit criminel : dans ces cas de figure, une arrestation est habituellement impossible et invraisemblable. Dans le travail proactif, le policier est davantage un gardien de l'ordre public et c'est lui qui choisit son champ de juridiction opérationnelle ; les seules limites en sont le droit et les attributions propres au service de police concerné. Dans le travail proactif, une arrestation dépend donc de la manière de procéder de chaque policier. Pourtant, la réalité du travail proactif comporte un aspect ironique. L'organisation du crime dans le temps et dans l'espace ne permet généralement pas aux policiers en « ronde libre » d'effectuer des arrestations pour des actes juridiquement définis comme graves. La plupart des actes criminels se produisent hors de la voie publique et doivent donc être détectés par la population, mais même ceux qui se produisent dans un lieu public visible échappent en général à la vigilance des policiers. Quand la police a vraiment une occasion de provoquer une rencontre, c'est, la plupart du temps, à la faveur d'une infraction à la circulation. C'est par ce type d'infractions que la majorité des rencontres proactives ont lieu, et la plupart des rencontres restantes surviennent par le biais des « troubles de l'ordre public ». En résumé, là où le rôle de la police est le plus rigide et le plus agressif dans sa forme, la « matière » relève de la banalité la plus ordinaire, et ces incidents, banals sur le plan juridique, fournissent pratiquement tout le contingent des arrestations dans les opérations de police proactive.

L'analyse des arrestations met sans doute en valeur l'importance juridique du travail quotidien des policiers. Pourtant, même si les occasions d'arrestations sont peu fréquentes dans le travail policier de routine, le recours à une procédure criminelle, dans ces cas-là, justifie davantage de procédures juridiques formelles, procès et sanctions, controverses publiques et débats contradictoires, que dans les autres mécanismes du système juridique. Comme lieu majeur du contrôle juridique, l'arrestation exige donc une étude empirique ⁽⁷⁾.

Avant de poursuivre, il faut remarquer que, si les chercheurs ont observé un total de 5 713 incidents, les données retenues pour cette analyse n'en représentent qu'un peu plus de 5 %. Cette différence provient d'abord du fait qu'il existe peu d'occasions d'arrestations dans les rondes ci-dessus mentionnées. Les rencontres liées à la circulation ont également été exclues, même si, techniquement, toute infraction à la circulation présente une possibilité d'arrestation. D'autres cas ont également été éliminés, car ils comportaient des éléments pouvant déformer ou compliquer l'analyse. Entrent dans cette catégorie ceux provoqués par les citoyens entrant dans un commissariat pour demander de l'aide (6 % du total) ou sollicitant la police dans la rue (5 %). Ces rencontres mettent en jeu des types de situations particuliers, faisant appel à des réponses particulières. Pour les mêmes raisons, les rencontres avec des citoyens de races ou de milieux

sociaux divers n'ont pas, non plus, été prises en considération ⁽⁸⁾. Enfin, notre échantillon ne prend pas en compte les suspects de moins de 18 ans – considérés, dans ce contexte précis, comme « jeunes » – ni les suspects ayant un statut de « cols blancs » ⁽⁹⁾. Cette analyse ne prend donc en compte que les types d'arrestations intervenant lors de rencontres de la police avec des suspects adultes dont le statut est essentiellement celui d'« ouvriers » (cols bleus).

Plaignant et suspect

La rencontre des policiers avec un suspect *et* un plaignant forme un microcosme du système juridique dans son ensemble. Dans ce microcosme, se trouvent représentés l'Etat, la menace contre l'ordre social, et la masse des citoyens. Les plaignants sont aux rencontres policières ce que les groupes d'intérêt sont aux assemblées délibératives et les plaignants aux procès civils. Leur présence introduit une différence considérable dans ces rencontres avec la police, en particulier si ces plaignants adoptent, dans le contexte, un rôle de « groupes de pression ». Le paragraphe ci-après montre, entre autres, que le destin des suspects dépend presque autant des plaignants que des policiers eux-mêmes.

Sur 176 rencontres avec un plaignant *et* un suspect, un peu plus d'un tiers concernaient des actes supposés criminels ; les autres portaient sur des délits ou incivilités d'importances diverses. La police, et cela n'est pas étonnant, procède plus souvent à des arrestations lors d'actes criminels que lors de délits, mais la différence n'est pas aussi importante qu'on aurait pu s'y attendre : elle a procédé à une arrestation dans 58 % des cas de rencontres à caractère supposé criminel, et dans 44 % des cas de rencontres à caractère délictueux. La police libère donc, *grosso modo*, la moitié des personnes suspectées d'un acte criminel. Ce taux d'arrestations étonnamment bas mérite quelques explications ⁽¹⁰⁾.

Les indices

D'autres facteurs que les indices disponibles pour un policier sur le terrain interviennent dans les probabilités d'arrestations, car même les indices concernant la possibilité d'un délit, dans un contexte relativement simple, n'apportent pas de certitude concernant l'issue de la rencontre. Des deux formes principales d'indices, l'une est habituellement présente lorsque la police rencontre un suspect en présence d'un plaignant : ou bien la police arrive à temps sur les lieux pour assister elle-même au délit, ou bien un citoyen – généralement le plaignant – porte témoignage contre le suspect. Il y a rarement d'autres formes d'indices disponibles, tels qu'un indice physique, dans le voisinage ou sur la personne du suspect. D'autre part, les indices d'un événement n'ont été totalement absents que dans trois des rencontres plaignant/suspect. Dans ces cas rares, la police a agi d'après ce qu'elle savait, par information radio, de la plainte d'origine et d'après ce qu'elle a appris du délit par le plaignant lui-même, mais elle n'a

pas eu d'autres informations qui puissent apparaître comme un indice sur le lieu du délit, lui permettant d'établir un lien entre le suspect et le délit.

Dans la grande majorité des cas d'actes criminels, le meilleur indice dont dispose la police est le témoignage des citoyens, alors que, dans les situations de délits, les policiers sont généralement eux-mêmes témoins du délit. En ce qui concerne la législation américaine sur les arrestations, les exigences en matière d'indices dans l'un et l'autre cas sont globalement équivalentes : en effet les conditions d'arrestation pour des délits sans « indices formels » sont plus rigoureuses que celles concernant les arrestations pour des actes criminels. En outre, dans la plupart des juridictions, la police doit généralement être « témoin » du délit ou recevoir une « plainte ferme » (*sur l'honneur*) d'un plaignant, avant de pouvoir arrêter quelqu'un, suspecté de délit, sur le terrain, alors que, dans le cas d'un acte criminel, il leur suffit de justifier d'une « cause probable » ou de « présomptions raisonnables » leur permettant de croire à la culpabilité d'un suspect. Ainsi, bien que les exigences de preuves soient habituellement plus rigoureuses dans les situations de délits que dans celles des crimes, le droit « compense », en fait, la police, en lui accordant davantage de pouvoir pour procéder à des arrestations dans les situations d'actes criminels, équilibrant ainsi l'avantage que les suspects d'actes criminels, dans leur ensemble, pourraient avoir.

TABLEAU 1 — Taux d'arrestations au cours des rencontres provoquées par les citoyens selon les types de délits et les indices majeurs ^(a)

Délit	Indices	Nombre total d'incidents	Taux d'arrestations
Crime	Témoignage policier ^(b)	6	(4)
	Témoignage citoyen	45	56
	Autre indice	1	(0)
	Pas d'indice	0	(0)
Délit	Témoignage policier ^(b)	52	65
	Témoignage citoyen	39	31
	Autre indice	0	(0)
	Pas d'indice	3	(0)
Tous délits ^(c)	Témoignage policier	58	66
	Témoignage citoyen	84	44
	Autre indice	1	(0)
	Pas d'indice	3	(0)

(a) En pourcentage. Les chiffres entre parenthèses sont utilisés chaque fois que le nombre des incidents est statistiquement trop faible pour justifier la mention d'un taux d'arrestations.

(b) Cette catégorie inclut également tous les cas où l'observation par la police d'un délit supposé est confortée par d'autres types d'indices.

(c) Cette catégorie exclut 30 cas où l'observateur n'a pas été en mesure de préciser le caractère de l'indice. Le total est donc de 146 cas.

Le tableau 1 montre que la police n'utilise pas tous les pouvoirs légaux dont pourtant elle dispose. Les policiers n'arrêtent qu'à peine plus de la

moitié des personnes suspectées de crime contre lesquelles des témoignages sont disponibles sur le lieu même de la rencontre, alors que la « cause probable » peut être estimée exister dans pratiquement chacun de ces incidents. De plus, pendant l'observation, la police a relâché deux des six suspects qu'elle avait pu observer en train de commettre une action apparemment criminelle. Ces deux cas méritent d'être notés, même s'ils sont basés sur un échantillon très faible par rapport aux autres. Dans des cas de délits, le taux d'arrestations est d'environ 2/3 quand la police est elle-même témoin du délit, alors qu'il chute à environ 1/3 quand le seul indice disponible émane du témoignage d'un citoyen. Un point de vue juridique fondé sur les indices ne peut donc pas expliquer, à lui seul, les différences de taux dans les pratiques d'arrestations. D'autre part, l'indice n'est pas sans signification dans ces différences de taux. Dans aucun des trois cas où aucun indice n'était disponible, la police n'a procédé à une arrestation, et le taux d'arrestations fut relativement réduit là où la position juridique de la police était particulièrement « sensible » — délits sans autre indice que le témoignage des citoyens —.

La préférence des plaignants

Bien que les plaignants soient souvent présents lorsque la police décide de recourir au droit à l'encontre de suspects fortement passibles d'être arrêtés, ils ne sont pas nécessairement choqués de l'indulgence des policiers. En fait, dans 24 % des cas de délits et dans 21 % des cas d'actes criminels, le plaignant exprime à la police une préférence pour la clémence vis-à-vis du suspect ⁽¹¹⁾. Il exprime une préférence pour l'arrestation dans 34 % des délits et dans 48 % des actes criminels. Dans le reste des cas, la préférence du plaignant est indéterminée ; son comportement extérieur est souvent passif, surtout dans les cas de délits.

Les résultats du tableau 2 indiquent que les pratiques d'arrestations, dans les cas d'actes criminels et de délits, reflètent de façon précise les préférences des plaignants, qu'elles soient de l'ordre de la compassion ou de l'accusation. Dans les 3/4 des cas d'actes criminels où le témoignage d'un citoyen établit un lien entre un suspect et l'acte criminel, une arrestation a lieu, arrestation pour laquelle le plaignant exprime lui-même sa préférence. Quand le plaignant exprime sa préférence en défaveur de l'arrestation, la police ne va contre son souhait que dans 1/10^e des cas. Quand les plaignants sont passifs ou ne manifestent aucune préférence, la police ne procède à une arrestation que dans un peu moins de 2/3 des cas où elle s'appuie sur un témoignage visuel. Ainsi, quand les plaignants laissent la décision de l'arrestation entièrement entre les mains de la police, les policiers ne manifestent, dans aucun des cas, de réticence à arrêter une personne suspecte d'un acte criminel. Ils ne deviennent manifestement hésitants que lorsqu'un plaignant exerce une pression en faveur du suspect.

Les résultats en cas de délits montrent, de la même façon, un taux élevé d'accord de la police avec la préférence du plaignant et mettent également

en évidence l'importance du témoignage, au moment de la confrontation, pour le destin du suspect. Dans les rencontres où le plaignant manifeste clairement sa préférence pour l'arrestation et où la police est elle-même témoin de l'événement, la probabilité d'arrestation est extrêmement élevée -95 % - chiffre plus élevé que pour les cas d'actes criminels dans lesquels le seul témoignage intervient (74 %). Dans les cas impliquant le suspect d'un délit, si le témoignage principal est celui d'un citoyen, le pourcentage tombe à 74 %. D'autre part, même lorsque la police est témoin du délit, le taux d'arrestations, dans les rencontres où le plaignant est en faveur de l'indulgence vis-à-vis de son adversaire, est de moins d'1/5^e. Globalement, la préférence du plaignant a, au moment de l'événement, une influence plus importante que le témoignage, même si ces deux facteurs agissent conjointement. Comme on peut s'y attendre, le témoignage n'a d'influence importante que lorsque le plaignant n'exprime pas de préférence claire sur la décision que la police doit prendre : dans ces cas-là, le suspect a presque deux fois plus de chances d'être arrêté quand la police est elle-même témoin du délit et non quand il s'agit du témoignage d'un plaignant ou d'un citoyen. Cependant, comme il est mentionné ci-dessus, le plaignant exprime clairement sa préférence dans la majorité des rencontres.

TABLEAU 2 — Taux d'arrestations dans des rencontres provoquées par les citoyens selon les types d'actes criminels, les indices principaux et la préférence du plaignant ^(a)

Indice	Préférence du plaignant	Nombre total d'incidents	Taux d'arrestations
Actes criminels			
Témoignage policier	Arrestation	2	(1)
	Indécision	4	(3)
	Pas d'arrestation	0	(0)
Témoignage du citoyen	Arrestation	23	74
	Indécision	11	64
	Pas d'arrestation	11	9
Total des actes criminels ^(b)	Arrestation	25	72
	Indécision	15	67
	Pas d'arrestation	11	9
Délits			
Témoignage policier	Arrestation	21	95
	Indécision	23	52
	Pas d'arrestation	11	18
Témoignage du citoyen	Arrestation	10	70
	Indécision	15	27
	Pas d'arrestation	11	9
Total des délits ^(c)	Arrestation	31	87
	Indécision	38	42
	Pas d'arrestation	22	14

(a) En pourcentage, les chiffres entre parenthèses sont mentionnés chaque fois que l'échantillon est trop faible pour avoir une signification statistique.

(b) Exclut un cas d'« autre indice » et sept cas où l'observateur n'a pas pu confirmer l'indice.

(c) Exclut trois cas d'absence d'indice et 23 cas où l'indice n'a pas pu être confirmé.

La distance relationnelle

Quand la police se trouve engagée dans une rencontre impliquant à la fois un plaignant et un suspect, elle se trouve face à un conflit non seulement sur le plan juridique, mais aussi sur le plan social – entre membres d'une même famille, connaissances, voisins, amis, associés professionnels, ou étrangers. Les données du tableau 3 montrent que dans ces conflits les pratiques d'arrestations varient selon la nature des liens entre le plaignant et le suspect. La probabilité d'arrestation est la plus forte lorsque les protagonistes ont la relation la plus distante, c'est-à-dire lorsqu'ils ne se connaissent pas. Les cas d'actes criminels, en particulier, révèlent que l'arrestation devient d'autant plus probable que la distance relationnelle s'accroît. Dans des affaires impliquant des membres d'une même famille, 45 % des suspects sont arrêtés, 77 % le sont dans des affaires entre amis, voisins ou connaissances, et 88 % (soit 7/8^e) dans des affaires impliquant

TABLEAU 3 — Taux d'arrestations dans des rencontres provoquées par des citoyens, lien relationnel entre le plaignant et le suspect et préférence du plaignant ^(a)

Lien entre le plaignant et le suspect	Préférence du plaignant	Nombre total d'incidents	Taux d'arrestations
Acte criminel			
Membres d'une même famille	Arrestation	20	55
	Indécision	8	(6)
	Pas d'arrestation	10	0
	Total	38	45
Amis, voisins, connaissances	Arrestation	5	(4)
	Indécision	8	(6)
	Pas d'arrestation	0	(0)
	Total	8	(7)
Personnes ne se connaissant pas	Arrestation	3	(3)
	Indécision	2	(2)
	Pas d'arrestation	3	(2)
	Total	8	(7)
Délits			
Membres d'une même famille	Arrestation	15	80
	Indécision	13	38
	Pas d'arrestation	8	(0)
	Total	36	47
Amis, voisins, connaissances	Arrestation	11	64
	Indécision	15	40
	Pas d'arrestation	20	5
	Total	46	30
Personnes ne se connaissant pas	Arrestation	15	87
	Indécision	15	47
	Pas d'arrestation	5	(0)
	Total	35	57

(a) En pourcentage, les chiffres entre parenthèses sont mentionnés chaque fois que l'échantillon est trop faible pour avoir une signification statistique.

des gens ne se connaissant pas ⁽¹²⁾. Bien que la probabilité d'arrestation reste encore la plus élevée dans les conflits entre personnes ne se connaissant pas, elle est la plus faible dans les cas impliquant des amis, des voisins ou des connaissances. Le tableau 3 montre également l'incidence de la préférence des plaignants dans plusieurs scénarios relationnels, mais le nombre de cas de chaque catégorie est trop faible pour permettre des comparaisons significatives.

La race, le respect et le plaignant

Le tableau 4 fait ressortir que le pourcentage des arrestations de noirs par la police est plus élevé que celui des blancs. Mais aucun indice disponible ne permet d'en déduire que la police exercerait une discrimination contre les noirs. Cette différence de pourcentage semble plutôt trouver son origine dans la fréquence plus élevée, chez les suspects noirs, du manque de respect vis-à-vis de la police. En comparant le taux d'arrestations des suspects noirs et blancs, également respectueux de la police, aucune différence n'apparaît dans les probabilités d'arrestations (cf. tableau 5). Cependant, avant d'examiner ce dernier résultat en détail, il faut déterminer l'importance donnée au respect.

Sur la totalité des cas de criminalité et de délits, le taux d'arrestations de suspects très respectueux est de 40 % (pour 10 cas). Pour des suspects se comportant poliment, il est en fait le même, soit 42 % (pour 71 cas), mais il est de 70 % (pour 37 cas) pour les suspects hostiles et irrespectueux ⁽¹³⁾. Les suspects qui refusent de se plier à l'autorité de la police jouent donc leur liberté.

TABLEAU 4 — Taux d'arrestations dans des rencontres provoquées par des citoyens selon le type de délit et la race du suspect ^(a)

Type de délit	Race du suspect	Nombre total d'incidents	Taux d'arrestations
Actes criminels	Noir	48	60
	Blanc	11	45
Délits	Noir	75	47
	Blanc	42	38
Tous délits	Noir	123	52
	Blanc	53	39

(a) En pourcentage.

Ce schéma se retrouve dans les cas d'actes criminels et de délits examinés séparément, mais la faible taille des échantillons résultant de la répartition des informations par type de délits ne permet pas d'effectuer une comparaison plus fine que celle des niveaux de respect, « polis » et « irrespectueux ». La proportion des arrestations pratiquées par les policiers est de 40 % dans les 25 cas d'actes criminels où les suspects ont été

« polis », comparée à 69 % dans les 16 cas d'actes criminels où les suspects ont été « irrespectueux ». Dans les cas de délits, les proportions correspondantes sont de 43 % pour 46 cas et 71 % sur 21 cas. De plus, dans l'ensemble des cas, la probabilité d'arrestation d'un suspect de délit au comportement « irrespectueux » est plus grande que celle d'un suspect d'un acte criminel au comportement « poli ». En ce sens, la police fait davantage valoir son autorité qu'elle n'applique la loi.

La préférence du plaignant peut modifier, en partie, l'impact du degré de respect du suspect, mais, comme le montre le tableau 5, quand la préférence du plaignant reste constante, le schéma ne subit pas de modification. Quand le plaignant exprime sa préférence pour l'arrestation, la police semble plus prompte à y consentir lorsque le comportement du suspect est irrespectueux plutôt que poli (mais cela ne concerne qu'un petit nombre de cas). Le tableau 5 montre également que lorsque le plaignant souhaite l'arrestation, et que le suspect est poli, la probabilité d'arrestation de celui-ci — qu'il soit blanc ou noir — est en pratique exactement la même. Mais les suspects noirs sont plus souvent irrespectueux avec la police que ne le sont les blancs, et ce facteur intervient dans l'accroissement disproportionné des arrestations de noirs. De plus, il faut mentionner que lorsque la préférence du plaignant n'est pas nette, le degré de respect du suspect devient alors un facteur de décision particulièrement déterminant : dans ces cas-là, les policiers arrêtent 83 % des suspects irrespectueux, contre 32 % des suspects polis. Cette différence est plus importante et plus significative que dans les cas où le plaignant exprime sa préférence pour l'arrestation (75 % et 68 %, dont seulement 16 cas dans la catégorie des suspects irrespectueux). Il apparaît très clairement, en particulier, que, lorsque les plaignants sont passifs, le destin des suspects dépend entièrement d'eux-mêmes. De plus, dans ce cas précis, les noirs ont, plus que les blancs, tendance à être irrespectueux envers la police, un type de comportement qui, une fois encore, agit en leur défaveur.

La faiblesse de l'échantillon ne permet pas une analyse complète des rencontres où le plaignant prend position en faveur de son adversaire. Ces cas permettent seulement d'établir qu'un suspect poli risque moins d'être arrêté dans ces conditions que lorsque le plaignant exprime sa préférence pour l'arrestation — ou ne marque aucune préférence. Bien que cela soit négligeable sur le plan statistique, il est cependant intéressant de noter également le cas de quatre ou cinq suspects irrespectueux qui ont été relâchés par la police dans ces circonstances, ce qui indique que les plaignants peuvent être suffisamment persuasifs pour éviter l'arrestation à des suspects irrespectueux.

Des rencontres sans plaignants

Les rencontres de la police avec des suspects isolés constituent une minorité de cas, mais elles ont pourtant une signification particulière dans

le travail de la police. Quand il n'y a pas d'intervention d'un plaignant pour en modifier l'issue, la rencontre ne met en présence que l'Etat et l'accusé. Ce genre de situation se produit fréquemment, lorsque les citoyens appellent la police, mais refusent d'authentifier eux-mêmes les faits ou quand ils identifient eux-mêmes les faits, mais ne parviennent pas à les matérialiser au moment où la police arrive ; dans ces cas, la police prend l'affaire en main, généralement dans des lieux publics, à la manière des « serviteurs de maîtres inconnus ». Il est rare que la police découvre elle-même un événement criminel et intervienne, sans l'incitation d'un citoyen concerné.

TABLEAU 5 — Taux d'arrestations dans des rencontres provoquées par les citoyens selon la préférence des plaignants, la race du suspect et le degré de respect du suspect ^(a)

Race	Degré de respect du suspect	Nombre total d'incidents	Taux d'arrestations
Préférence du plaignant : arrestation			
Noir	Très respectueux	2	(2)
	Poli	19	68
	Hostile	12	83
Blanc	Très respectueux	1	(1)
	Poli	15	(67)
	Hostile	4	(2)
Noir et blanc ^(b)	Très respectueux	3	(3)
	Poli	34	68
	Hostile	16	75
Préférence du plaignant : indéterminée			
Noir	Très respectueux	2	(0)
	Poli	18	33
	Hostile	15	93
Blanc	Très respectueux	1	(1)
	Poli	7	(2)
	Hostile	3	(1)
Noir et blanc ^(c)	Très respectueux	3	(1)
	Poli	25	32
	Hostile	18	83
Préférence du plaignant : pas d'arrestation			
Noir	Très respectueux	3	(0)
	Poli	13	23
	Hostile	4	(1)
Blanc	Très respectueux	1	(0)
	Poli	6	(1)
	Hostile	1	(0)
Noir et blanc ^(d)	Très respectueux	4	(0)
	Poli	19	21
	Hostile	5	(1)

(a) En pourcentage, les chiffres entre parenthèses sont mentionnés chaque fois que l'échantillon est trop faible pour avoir une signification statistique.

(b) Exclut 16 cas où le degré de respect du suspect n'a pu être précisé.

(c) Exclut 15 cas où le degré de respect du suspect n'a pu être précisé.

(d) Exclut 18 cas où le degré de respect du suspect n'a pu être précisé.

Cette section traite sur des plans séparés les rencontres provoquées par des citoyens et, celles provoquées par la police. Cependant, l'analyse sans participation de citoyens contient moins de variables, puisque n'y figurent pas les préférences des plaignants et les liens relationnels entre le plaignant et le suspect. Etant donné que la police se trouve rarement confrontée à des personnes suspectées de crimes sans l'aide d'un témoin-plaignant, la gravité juridique de l'acte d'un suspect isolé est donc pratiquement constante : presque toutes les rencontres provoquées par la police sont du domaine des délits. Enfin, dans la plupart de ces cas, les indices sur un événement proviennent d'une déclaration d'un policier, témoin d'une infraction ; et l'échantillon des cas restants, fondés sur d'autres types d'indices ou seulement sur de vagues suspicions, est trop faible pour permettre une analyse particulière. Cette analyse se limite donc aux conséquences sur les taux d'arrestations de la race du suspect, de son degré de respect envers la police, et du type de mobilisation policière – c'est-à-dire si la rencontre a été provoquée par les citoyens ou par la police.

La race, le respect et le suspect isolé

Dans 67 cas, les policiers ont été témoins d'un délit après appel téléphonique d'un citoyen ; ils ont arrêté un suspect dans 49 % de ces cas. Dans 45 autres cas, la police a été témoin d'un délit et a provoqué elle-même la rencontre avec le suspect ; dans ces cas, le taux d'arrestations a été légèrement plus élevé - 62 %. Ainsi, les policiers semblent un peu plus sévères quand ils agissent de leur propre initiative, et non à l'incitation de citoyens. Lorsqu'un citoyen appelle la police mais évite de se trouver sur le lieu de l'événement, les policiers semblent, jusqu'à un certain point, calquer leur attitude sur l'apparente indifférence du citoyen.

Le tableau 6 montre les taux d'arrestations concernant les noirs et les blancs dans les rencontres provoquées par les citoyens et la police, mais sans participation d'un plaignant. Dans les deux types de mobilisation, la

TABLEAU 6 — Taux d'arrestations dans les rencontres avec la police : délits commis en présence de la police et sans participation d'un plaignant selon le type de mobilisation et la race du suspect ^(a)

Type de mobilisation	Race	Nombre total d'incidents	Taux d'arrestations
Mobilisation provoquée par les citoyens	Noir	43	58
	Blanc	24	33
	Total	67	49
Mobilisation provoquée par les policiers	Noir	28	64
	Blanc	17	59
	Total	45	62

(a) En pourcentage.

fréquence d'arrestations des noirs est plus élevée, même si on remarque que dans les rencontres provoquées par la police, la différence est statistiquement négligeable, étant donné la taille de l'échantillon.

Le tableau 7 montre cependant que, comme dans les confrontations avec des plaignants, la différence entre races disparaît, lorsque le niveau de respect du suspect pour la police reste constant. Dans les confrontations provoquées par les citoyens, les suspects noirs manifestent un irrespect disproportionné vis-à-vis de la police, et la police y répond par un taux d'arrestations élevé -83 %. Ils n'arrêtent que 36 % des suspects noirs qui restent polis, taux comparable à celui des suspects blancs qui restent polis (29 %, une différence d'un cas sur un échantillon de 14). En prenant en considération les deux races dans les rencontres provoquées par les citoyens, on voit clairement que les conduites irrespectueuses des suspects envers la police sont tout à fait déterminantes lorsque la police a elle-même été témoin. À l'inverse, un comportement respectueux vis-à-vis de la police peut rétablir la position manifestement périlleuse d'un suspect. Dans les rencontres provoquées par la police, les taux d'arrestations des noirs polis et des blancs polis sont, une fois encore, pratiquement identiques, mais aucune différence significative n'apparaît entre la vulné-

TABLEAU 7 — Taux d'arrestations dans les rencontres avec la police : délits commis en présence de la police et sans participation d'un plaignant selon le type de mobilisation, la race du suspect et le degré de déférence du suspect ^(a)

Race	Degré de respect du suspect	Nombre total d'incidents	Taux d'arrestations
Confrontations provoquées par les citoyens			
Noir	Très respectueux	5	(0)
	Poli	14	36
	Hostile	18	83
Blanc	Très respectueux	3	(1)
	Poli	14	29
	Hostile	5	(3)
Noir et blanc ^(b)	Très respectueux	8	(1)
	Poli	28	32
	Hostile	23	78
Confrontations provoquées par la police			
Noir	Très respectueux	2	(1)
	Poli	13	69
	Hostile	10	70
Blanc	Très respectueux	1	(0)
	Poli	10	70
	Hostile	6	(3)
Noir et blanc ^(c)	Très respectueux	3	(1)
	Poli	23	70
	Hostile	16	62

(a) En pourcentage, les chiffres entre parenthèses sont mentionnés chaque fois que l'échantillon est trop faible pour avoir une signification statistique.

(b) Exclut huit cas pour lesquels le degré de respect du suspect n'a pu être précisé.

(c) Exclut trois cas pour lesquels le degré de respect du suspect n'a pu être précisé.

rabilité des suspects polis et celle des suspects irrespectueux vis-à-vis de la police. Il en ressort que, ni la race ni le degré de respect du suspect, ne peuvent permettre de préjuger des taux d'arrestations au cours des rencontres provoquées par la police avec des personnes suspectées de délits. L'équivalence entre les taux d'arrestations de suspects irrespectueux ou polis constitue la différence majeure entre les rencontres provoquées par la police et celles provoquées par les citoyens. En fait, c'est l'anomalie la plus flagrante que manifestent les résultats présentés dans cette analyse, bien qu'elle puisse disparaître si l'on a recours à un échantillon plus important de rencontres provoquées par la police.

Généralisations

Les principaux résultats de cette étude peuvent être repris sous forme de généralisations empiriques définissant une grille de comportements des policiers, lors des situations de routine où une arrestation semble probable. Mais les différents schémas d'arrestations peuvent également mettre en lumière des principes plus larges, selon lesquels sont définies les procédures légales, mobilisées les ressources juridiques, et prises les dispositions ⁽¹⁴⁾. On peut donc, quand cela paraît approprié, tirer de ces résultats des déductions utilisables pour des propositions plus abstraites se situant au niveau de la théorie sociologique du droit.

Mobilisation

La plupart des situations d'arrestations se produisent à l'initiative des citoyens plutôt qu'à celle des policiers. En ce sens, le recours aux procédures criminelles est invoqué dans des conditions assez similaires à celles des systèmes de droit privé, c'est-à-dire par le biais de procédures réactives – l'esprit d'initiative des citoyens plaignants soucieux de préserver leurs intérêts propres (cf. notre précédente analyse). Dans le droit criminel, comme dans d'autres domaines du droit public, même si l'Etat est officiellement habilité à prendre les mesures légales de sa propre initiative, les cas traités résultent, dans leur ensemble, des initiatives des citoyens.

Une des conséquences de ce processus est que la plupart des cas de criminalité passent par un filtre moral situé au sein de la population, avant même que l'Etat ne joue son rôle de garant de la loi. Ainsi, une part importante de la responsabilité en matière d'application du droit criminel échappe à la police elle-même. De même que les tribunaux dans le domaine du droit privé, la police est au « service moral » des citoyens. Une autre conséquence de ce processus est que la fonction dissuasive de la procédure criminelle dépend, pour une grande part, de la volonté des citoyens de recourir au droit criminel, de la même façon que la fonction dissuasive du droit privé dépend essentiellement des plaignants ⁽¹⁵⁾. Les

sanctions ne peuvent jouer leur rôle dissuasif face aux comportements délinquants, si la loi, faute de procédures de mobilisation efficaces, reste lettre morte ⁽¹⁶⁾. En ce sens, tous les systèmes juridiques reposent en grande partie sur l'action des personnes privées.

Les plaignants

Les pratiques d'arrestations reflètent de façon accentuée les préférences des plaignants, particulièrement lorsque ceux-ci souhaitent la clémence. Les policiers sont donc l'instrument des plaignants de deux façons : ils interviennent dans les cas où les plaignants le souhaitent, et ils procèdent de la façon que ceux-ci leur indiquent.

Il est fréquent que les travaux sur la police concluent à l'idée qu'un groupe social a le genre de police qu'il désire, comme si ce groupe social définissait le cadre des fonctions de la police par une sorte de procédure législative *de facto* (cf. par exemple SLATER, 1970 : 49). Mais cette perception est assez vague et générale, sinon complètement erronée. En fait, la police agit au profit d'une masse atomisée de plaignants bien davantage que pour une communauté organisée. La majeure partie de la charge de travail des policiers consiste en contacts isolés, au cas par cas, entre des policiers et des plaignants. En ce sens, la police sert un « maître-fantôme » au sein de la population, qui est, à la fois, partout et nulle part. Pour cette raison, la police est la cible, facile et néanmoins insaisissable, de critiques. Le travail des policiers échappe au changement planifié mais, des évolutions apparaissant dans les désirs des citoyens atomisés qui les appellent et les orientent, leur comportement s'en trouve concrètement modifié, de façon insidieuse, — que ces modifications soit pertinentes ou non.

Le fait que les policiers accèdent aux demandes des plaignants attribue au travail de la police un caractère tout à fait démocratique. Il n'en découle pas, pour autant, de critères de justice uniformes, car dans la population, les critères moraux des plaignants varient sensiblement d'une personne à l'autre. Cette « connivence » des policiers avec les plaignants agit évidemment comme facteur de reproduction des moralités diverses qu'ils rencontrent dans l'ensemble de la population ⁽¹⁷⁾. Sur ce plan, à nouveau, un système de droit public n'est pas différent des systèmes de droit privé (cf. PASHUKANIS, 1927). Tous deux sont organisés, de façon évidente ou occulte, pour donner la priorité aux demandes qui leur sont adressées par des citoyens très divers. Quel que soit le prescripteur formel de la loi et quelle que soit la façon dont cette loi est appliquée, en pratique, la mise en action de la loi est le fait de multiples « souverains » ⁽¹⁸⁾. Les systèmes de droit public sont particuliers en ceci que leur organisation formelle permet d'engager des procédures, et de les poursuivre, sans la caution de plaignants, mais la réalité des systèmes de droit public, telle la police, dément cette apparence. En outre, les citoyens savent en permanence l'uniformité de l'application de la loi, que ce soit dans le domaine du droit public ou dans celui du droit privé. Il peut même se produire que

l'organisation démocratique compromette systématiquement l'uniformité d'application de la loi ⁽¹⁹⁾.

La clémence

Les policiers pratiquent la clémence au cours de leurs arrestations de routine : ils utilisent leur pouvoir d'arrestation beaucoup moins souvent que le droit écrit, apparemment, ne le leur permettrait. La clémence juridique n'est cependant pas particulière à la police. Dans d'autres secteurs du droit public (cf. par exemple MILESKE, 1971b), et surtout dans le domaine du droit privé (cf. par exemple, MACAULAY, 1963), la procédure officielle pour réparer les torts est très peu requise en comparaison du nombre d'illégalités découvertes. Les citoyens, comme les responsables du secteur public, manifestent une certaine réticence à exercer leurs pouvoirs juridiques en réponse immédiate à l'illégalité, et une sociologie du droit devrait se pencher sur la problématique de l'engagement, ou du non-engagement, des procédures légales.

Les indices, la preuve

La preuve joue un rôle important au cours des arrestations. Plus l'indice est incontestable dans le cours de l'événement, plus l'arrestation est probable. Ainsi, lorsque les policiers sont eux-mêmes témoins d'un acte de criminalité, ils sont plus susceptibles d'arrêter le suspect que s'ils n'ont entendu parler du cas que par une tierce personne. Mais ils provoquent rarement des rencontres avec des suspects sans qu'il n'y ait un indice : plus rares encore sont les arrestations qui ne soient fondées sur un indice, quel qu'il soit.

L'importance des indices lors d'un événement ne constitue assurément pas une avancée majeure dans la connaissance : l'indice a un rôle dans chaque procédure légale. Mais c'est la définition de la preuve, et non pas le fait qu'elle puisse être requise, qui diffère selon les systèmes juridiques. Il faut aussi insister sur le fait que, même lorsque les indices en défaveur d'un suspect sont très forts, il arrive souvent que la police ne poursuive pas son intervention jusqu'à l'arrestation. La preuve semblerait donc un élément nécessaire, mais non suffisant, pour préjuger du recours éventuel à la loi.

La gravité

La probabilité d'arrestation est plus élevée dans des conjonctures juridiquement graves que dans des conjonctures d'importance relativement mineure. Ce résultat n'est pas surprenant non plus, mais il a une signification théorique. Il signifie que la police inflige l'arrestation comme « sanction », en rapport avec la gravité établie d'un acte criminel, — de la même façon que les législateurs et les juges allouent les peines. La conception légale de l'arrestation, selon laquelle elle est la suite logique de tout acte criminel, quel que soit le niveau de gravité juridique, est en contradiction flagrante

avec cette pratique. En ce sens, l'arrestation représente la qualification légale et le jugement de la part des policiers. Les pratiques d'arrestations devraient donc contribuer, de façon disproportionnée, à dissuader le crime, car celui qui commet un crime grave et qui est découvert, prend le risque d'une arrestation et d'une sanction plus sévère. Ceci signifie également que le taux plus élevé d'arrestations peut aider à compenser la probabilité plus faible de découverte de certains des actes criminels les plus sérieux (cf. BLACK, 1970 : 735).

Le degré des liens relationnels

Plus grande est la distance relationnelle entre le plaignant et le suspect, plus grande est la probabilité d'arrestation. Quand un plaignant requiert l'arrestation d'un suspect, la police a davantage tendance à aller dans le sens de cette demande si les adversaires sont étrangers l'un à l'autre. L'arrestation est moins probable s'ils sont amis, voisins ou s'ils ont des relations, et elle est encore moins probable s'ils sont membres d'une même famille. Les policiers rédigent également les rapports criminels en tenant compte des mêmes facteurs (BLACK, 1970 : 740). La distance relationnelle semble être le facteur le plus important, en cas de litige en matière de contrats (MACAULAY, 1963 : 56) et dans d'autres problèmes de droit privé⁽²⁰⁾. Il semblerait donc que, dans toutes les affaires juridiques, la distance relationnelle affecte la probabilité d'un procès. S'il en est ainsi, cela signifie que le droit a comparativement peu d'importance dans le maintien de l'ordre entre et parmi des personnes proches.

Il se peut, cependant, que les résultats obtenus concernant la distance relationnelle dans les pratiques d'arrestations reflètent simplement le fait que le contrôle juridique agirait, le plus probablement, lorsque le contrôle infra-légal (précédant le stade juridique) est inopérant (cf. par exemple, POUND, 1942 : 18-25 ; SCHWARTZ, 1954 ; van der SPENKEL, 1962 ; NADER et METZGER, 1963 ; NADER, 1964 ; COHEN, 1966 ; PEATTIE, 1968 : 54-62). Plus la distance relationnelle est grande, moins il est probable que les mécanismes infra-légaux du contrôle social soient opérants, et plus il est probable, en conséquence, qu'il faille avoir recours au droit. Ce principe semble utile pour comprendre la percée croissante du contrôle juridique dans l'évolution sociale⁽²¹⁾. Les évolutions au cours des temps historiques font apparaître une proportion de plus en plus forte d'étrangers auxquels les lois permettent de vivre, tout à la fois, ensemble et distincts. Le développement du droit semble témoigner d'une absence de communauté, et son importance s'accroît avec le relâchement des relations communautaires (cf. TÖNNIES, 1887 : 202).

Manque de respect

La probabilité de l'arrestation s'accroît lorsque le suspect manque de respect envers la police. La même tendance apparaît quand on étudie le comportement des jeunes policiers (PILIAVIN et BRIAR, 1964 : 210), les rencontres

entre policiers en patrouille et les jeunes (BLACK et REISS, 1970 : 74-75) et le recours par la police à la violence illégale (WESTLEY, 1953 ; CHEVIGNY, 1969 : 51-83 ; REISS, 1968a : 18). Même les plaignants irrespectueux sont, d'une certaine façon, pénalisés par la police, en ce sens que leurs plaintes risquent d'être moins facilement prises en considération (BLACK, 1970 : 742-744).

Dans la forme, le manque de respect au cours d'une rencontre avec la police se rapproche beaucoup du « mépris » dans une audience au tribunal. C'est une rébellion contre le système en exercice. Cependant, contrairement aux juges, les policiers n'ont pas d'armes spécifiques, dans leur arsenal juridique, pour riposter face à des citoyens qui refusent, au niveau verbal ou symbolique, de se soumettre à leur autorité. Si l'évolution du système juridique se poursuit dans la voie d'une différenciation croissante, il se pourrait qu'apparaisse le délit de « mépris de la police ». D'un point de vue purement comportemental, ce délit existe déjà dans les faits : la question reste de savoir s'il sera formalisé dans le droit écrit.

Tous les systèmes juridiques défendent énergiquement et activement leur autorité. Mettre en question ou mettre en cause la légitimité d'une procédure juridique revient à susciter le recours au droit, à la sanction — qu'elle soit légère ou plus grave — quel que soit le problème mis en évidence dans une rencontre donnée. Le droit semble frapper chaque fois que son intégrité est mise en cause par un acte de révolte. Il semblerait donc utile, pour cette raison, de prendre en considération tout acte d'irrespect vis-à-vis de la police comme forme mineure de désordre civil, à moins de modifier les définitions des formes plus reconnues d'irrespect.

Discrimination

Il n'existe aucune preuve dans cette analyse mettant en évidence le fait que la police exercerait une discrimination fondée sur la race. Les policiers arrêtent des noirs très fréquemment, en comparaison avec d'autres races, mais la différence entre races semble résulter essentiellement de la fréquence avec laquelle les noirs manifestent de l'irrespect vis-à-vis de la police ⁽²²⁾. Ce résultat est corroboré par les résultats de plusieurs autres études fondées sur l'observation directe de la police (cf. LA FAVE, 1965 ; SKOLNICK, 1966 : 83-88 ; TIFFANY, MCINTYRE, et ROTENBERG, 1967 ; *Yale Law Journal Ed.* 1967a : 1645) ⁽²³⁾. Il devrait attirer l'attention sur le fait que, d'une façon générale, un comportement inadéquat ou illégal vis-à-vis de noirs ne constitue pas, en soi, une preuve de discrimination raciale. Des résultats valides sur les phénomènes de discrimination requièrent une analyse comparative des comportements vis-à-vis de chaque race, lorsque d'autres variables que le seul degré de respect sont constantes. Aucune étude sur les opinions ou perceptions des citoyens (par exemple WERTHMAN et PILIAVIN, 1967) ou les statistiques officielles (par exemple GOLDMAN, 1963 : 45 ; WILSON, 1968 : 113 ; GREEN, 1970 : 481) ne peuvent prétendre satisfaire à cette condition.

En conclusion de cette section, il est important de noter que les résultats concernant la discrimination raciale de la part de la police ne devraient pas suggérer, indirectement, que le droit ignore le rang social. Au contraire, les modèles de comportement plus larges, sur la forme et le fond, en matière de contrôle juridique semblent refléter et perpétuer, à chaque occasion, les systèmes existants de stratification sociale. Que la sanction de l'arrestation soit réservée en premier lieu à des formes d'illégalité commises par des citoyens de milieux sociaux défavorisés, tels que les noirs, montre la tendance générale des pratiques juridiques.

Conclusion

Une des tentatives de cette étude a été de déplacer le débat du terrain des résultats empiriques et d'en élever le degré d'abstraction au niveau d'une théorie générale. A ce niveau, les propositions ne tiennent pas compte des frontières et des distinctions qui, habituellement, limitent et contraignent toute généralisation sur le droit comme phénomène social. Les divers sous-systèmes du droit – droit criminel, obligations, droit constitutionnel, droit de la famille, droit de la propriété, procédures criminelles et droit administratif – sont supposés partager quelques aspects communs. Comme si cette hypothèse paraissait trop « timide », il existe également une théorie générale du contrôle juridique qui cherche à mettre en évidence les processus communs à plusieurs dimensions fonctionnelles du droit : prescription, mobilisation et mise en œuvre, c'est-à-dire, respectivement, l'articulation d'une politique juridique, l'engagement des causes légales par des organisations juridiques, et la résolution pratique des désaccords juridiques. Ce type de sociologie du droit partage avec la jurisprudence le même caractère intégrateur de son objet : chacune agit en vue d'une compréhension universelle du droit. Pour l'une et l'autre, le passé contribue à éclairer le présent, et d'autres systèmes juridiques illustrent notre propre système. A la différence de la jurisprudence, cependant, la sociologie du droit laisse de côté les problèmes de caractère normatif et, à la différence de la sociologie du droit, la jurisprudence s'épargne l'épreuve de la description concrète.

Enfin, il faut faire état de ce que cette analyse n'a pas abordé. L'arrestation aurait pu être étudiée à partir d'autres points de vue, chacun avec un vocabulaire adapté à la forme de son discours. Par exemple, l'arrestation peut être utilement appréhendée comme une étape dans un processus élaboré, complexe, une chaîne de montage avec ses pièces détachées et son produit fini. Un autre point de vue pourrait considérer l'arrestation comme un événement politique. Le moment et la manière selon lesquels le pouvoir d'arrestation est utilisé sont très significatifs de la nature d'un système politique et de la qualité de la vie à l'intérieur de ce système. L'arrestation fait également partie d'un travail, elle est l'un des rôles accomplis par un fonctionnaire dans une bureaucratie. Le travail de la police peut être considéré tel qu'il émerge d'une « sous-culture » avec les critères et les valeurs que les policiers partagent et mettent en pratique. Et chaque arrestation est intégrée dans le fonctionnement de la bureaucratie

policière, de sorte que les pratiques d'arrestations de chaque policier soient, à un certain degré, sous la surveillance de ses supérieurs comme de ses collègues. Dernier exemple, l'étude de l'arrestation pourrait informer sur — et profiter de — l'étude de l'interaction en « face à face ». La rencontre policière prend forme dans le cadre d'un petit groupe avec sa morphologie et sa dynamique propres. Ainsi, ce qui se produit au cours d'une rencontre peut avoir moins de rapport avec un acte criminel et la règle juridique, qu'avec les exigences de cette situation, étiquette sociale ou pressions exercées par la taille d'un groupe ou l'espace physique. L'arrestation peut être le seul moyen disponible pour un policier cherchant à rétablir l'ordre, et c'est pourtant, parfois, le moyen le plus sûr de faire exploser une situation.

Quelques encouragements peuvent être attendus du développement de la sociologie, quand un sujet tel que l'arrestation peut ouvrir des perspectives si diverses. Une grande diversité implique, cependant, que tout cadre théorique retenu ait une sorte de caractère arbitraire. Bien que les nombreux points de vue applicables à l'étude des arrestations renvoient l'image de la complexité empirique de l'arrestation elle-même, son identité théorique reste précaire et incertaine. Ici la sanction et la justice ; là, l'énergie, la coercition, l'attente, le travail, le critère, le geste. Chaque vision théorique de l'arrestation est inévitablement incomplète.

Postface

Dix années se sont écoulées depuis la rédaction de cette étude ; pendant ce temps, les études sur la police se sont considérablement développées. Globalement, les résultats récents semblent correspondre à ceux qui sont exposés ci-dessus (pour un relevé pertinent, cf. SHERMAN, 1980a). Cependant, il apparaît clairement qu'il y a dix ans l'un des points n'a pas été bien élucidé : la discrimination raciale.

A la lumière de l'ensemble des témoignages empiriques et des récents développements théoriques, les résultats et références de cette étude semblent maintenant insuffisants pour répondre à la question de savoir si la police exerce, ou non, une discrimination contre les noirs. Les preuves accumulées ces dernières années paraissent plutôt manquer de cohérence, faisant ressortir un désavantage au détriment des noirs dans certains cas, et non dans d'autres. Il a été montré, par exemple, que la police a davantage tendance à donner des contraventions aux noirs (LUNDMAN, 1979 : 164-166), à arrêter des noirs dans des circonstances analysées ensuite comme ne justifiant pas de poursuites (HEPBURN, 1978), à utiliser des tactiques pénales et coercitives dans des conflits où des noirs sont impliqués (cf. plus haut dans cette étude), et à frapper et tuer des noirs (KNOOHUIZEN, FAHEY et PALMER, 1972 : 19-22 ; cf. également SHERMAN, 1980b : 95-96). Il faut également noter que lorsque certaines variables ne sont pas prises en compte (classe sociale, comportement du suspect, préférences du plaignant), les noirs (dans l'étude sur trois villes que nous

avons réalisée) sont plus susceptibles d'être interrogés, recherchés, arrêtés et – s'ils sont eux-mêmes victimes – auront probablement moins de chance de voir leurs plaintes officiellement prises en compte par la police (BLACK et REISS, 1967 : 76, 81 ; FRIEDRICH, 1977 : 300-303). Il semblerait donc que les noirs, au total, soient davantage l'objet de l'autorité de la police que de sa coopération. Néanmoins, comme il est mentionné plus haut, nous manquons de preuves suffisantes pour faire ressortir ce type de différences (cf. dans cette étude, « irrespect » ; cf. également LUNDMAN, 1974b : 130, 133 ; LUNDMAN, SYKES et CLARK, 1978 : 82 ; PASTOR, 1978 : 379).

Face à ces résultats peu cohérents, il faut ajouter les récentes évolutions de la sociologie du droit montrant que la signification de la race, au regard de l'action policière, peut être plus complexe que ce qu'on en comprenait il y a dix ans. Il semble improbable, en particulier, que les noirs soient toujours traités de la même façon – que ce soit ou non avec sévérité – dans toutes les circonstances. Il semble plutôt que la pertinence du facteur race (à la fois facteur ethnique et socio-économique) – ou de toute autre caractéristique liée à la situation sociale d'une personne – dépende des caractéristiques de toutes les personnes impliquées dans la situation juridique donnée, y compris le plaignant, les tiers et l'éventuel malfaiteur (cf. BLACK, 1976 ; BAUMGARTNER et BLACK, 1981 ; cf. Ch. 1 de cette étude). Si un malfaiteur est noir, la réaction du policier lors de la rencontre est fonction de son appartenance raciale ainsi que de celle du plaignant comme de celle du policier. Par exemple, si le plaignant est également noir, alors que les policiers sont blancs, l'arrestation est théoriquement moins probable que dans les cas où tous les protagonistes sont blancs (cf. BLACK, 1976 : 17). Pour cette raison, le fait qu'aucun signe de discrimination à l'encontre de suspects noirs n'ait été relevé au cours de notre étude dans des cas impliquant des plaignants et des suspects de même race ne devrait pas surprendre (dans la plupart des cas, les policiers étaient blancs). Il est évidemment surprenant, dans ces conditions, que les noirs n'aient pas été traités *moins* sévèrement, schéma qui pourrait bien apparaître si l'on excluait les cas où les policiers sont noirs et si l'on prenait en considération des délits supposés très comparables. Lorsqu'un noir est soupçonné d'un délit contre un blanc (et que les policiers sont blancs), on pourrait s'attendre à une plus grande sévérité vis-à-vis du noir, alors que lorsqu'un blanc commet un délit contre un noir l'attitude des policiers devrait être moins sévère (cf. BLACK, 1976 : 21-24). Malheureusement, aucune analyse des cas correspondant à ce contexte – avec une orientation vers le haut ou vers le bas dans l'espace social – n'est actuellement disponible. Mais dans l'échantillon des trois villes, la pertinence éventuelle de la race du policier a été étudiée et fait, entre autres, apparaître que les policiers noirs sont plus susceptibles que des policiers blancs de procéder à des arrestations de noirs et de dresser, à la demande de plaignants noirs des procès-verbaux officiels (FRIEDRICH, 1977 : 308-313). En résumé, il est devenu clair depuis ces dernières années que la race est un facteur pertinent pour la compréhension des comportements

de la police. Cette pertinence est cependant complexe et n'est pas simplement liée à la question du degré plus élevé de sévérité vis-à-vis des noirs.

Notes

(1) Il faut noter que l'approche utilisée ici diffère radicalement de celle de l'Américain Philip SELZNICK, sociologue du droit influent, qui tente d'emprunter la voie du « droit naturel ». A l'inverse, la présente analyse est conforme à l'orientation générale du positivisme, ou de la philosophie conventionnelle de la science. Dans le langage de LON FULLER (1940), SELZNICK accepte d'établir une confusion entre « est » et « devrait » : quant à moi, je ne l'admets pas (cf. SELZNICK, 1961, 1968, 1969).

(2) Dans ce chapitre, le concept large d'« organisation sociale » fait référence aux principes et mécanismes supra-individuels selon lesquels les événements sociaux naissent, vivent, évoluent, changent et disparaissent. En d'autres termes, l'organisation sociale fait référence à la grammaire descriptive des événements sociaux.

(3) Dans cette étude, l'« arrestation » fait seulement référence au transport d'un suspect au commissariat de police. Elle n'inclut pas la mise en place de mesures de contrainte ni les formalités d'enregistrement d'un suspect (cf. LA FAVE, 1965).

(4) En fait, dans l'étude conduite sur trois villes, de tous les cas de crimes traités par la police à la suite d'une demande téléphonique d'un citoyen, seuls 3 % impliquaient une rencontre de la police avec un seul suspect.

(5) Les concepts « réactif » et « proactif » dérivent de l'étude de l'action individuelle, l'un faisant référence à l'action se produisant dans l'entourage, l'autre à l'action issue d'un acteur (cf. MURRAY, 1951). Pour une explicitation de ces concepts et de leur domaine de pertinence en ce qui concerne l'étude des comportements légaux, cf. chapitre 2 du présent ouvrage.

(6) Une grande part du travail proactif des policiers concerne des ivrognes ou des perturbateurs de l'ordre. Cependant, dans ces cas-là, les arrestations interviennent habituellement lorsque les citoyens ne coopèrent pas, souvent après que les policiers aient pris l'initiative de la rencontre, en donnant un ordre tel que « circulez », « dégagez » ou « calmez-vous ». L'arrestation est alors le résultat de l'interaction, plus qu'une réponse simple et directe à ce que le policier observe au départ.

(7) Les précédentes enquêtes sur le terrain n'ont pas tenu compte des schémas d'arrestations dans le travail quotidien de ronde des policiers en uniforme. L'accent a plutôt été mis sur le travail des enquêteurs en civil, de la police des mœurs, de la police des jeunes et d'autres aspects plus marginaux du travail de la police (cf. par exemple PILIAVIN et BRIAR, 1964 ; SKOLNICK, 1966 ; BITTNER, 1967 ; BLACK and REISS, 1970 ; LA FAVE, 1965). Plusieurs enquêtes sur le terrain, mettant l'accent sur d'autres dimensions du travail de la police, sont aussi directement pertinentes (cf. REISS et BLACK, 1967 ; TIFFANY et al., 1967 ; *Yale Law Journal*, Ed., 1967a). Un certain nombre d'études ont été effectuées à partir des statistiques officielles sur les arrestations (cf. GOLDMAN, 1963 ; TERRY, 1967 ; WILSON, 1968 ; GREEN 1970). Pour une discussion plus approfondie, cf. GOLDSTEIN, 1960.

(8) Ainsi, les rencontres entre un plaignant et un suspect de races différentes sont exclues. Cependant, les rencontres entre un policier et un ou plusieurs citoyens de races différentes ont été prises en compte, même si, dans notre étude, elles n'ont pas été analysées séparément.

(9) Les chercheurs sur les différents terrains ayant quelquefois des difficultés à évaluer l'âge ou la classe sociale des citoyens, il leur a été conseillé d'utiliser la catégorie « indéterminé », chaque fois qu'ils ressentaient un risque de mauvaise classification. Deux catégories sociales larges — les « cols blancs » (employés et cadres) et les « cols bleus » (ouvriers) — furent utilisées. Le champ de l'échantillon sélectionné étant composé majoritairement d'éléments de la classe ouvrière et des classes défavorisées, les enquêteurs ont défini la grande majorité des participants de statut « col bleu » (ouvrier). En fait, le nombre de cas de « cols-blancs » (cadres) disponibles était insuffisant pour une analyse distincte. Le petit nombre d'adultes de

classe sociale ambiguë fut associé à des cas de « cols bleus » dans un échantillon de « citoyens à majorité de cols bleus ». Les enquêteurs ont probablement été assez précis dans la classification des suspects, car la police procède fréquemment elle-même à ce classement.

(10) A ce stade, il faut exposer brièvement la stratégie utilisée pour l'interprétation de cette analyse. L'approche est radicalement behavioriste, ou, plus précisément, « supra-motivationnelle », en ceci qu'elle cherche les conditions supra-individuelles, selon lesquelles la probabilité des arrestations varie. Il y a, implicitement, dans cette stratégie une conception de l'arrestation comme événement social, plutôt qu'événement individuel. Ainsi, les processus mentaux de la police et des citoyens, enregistrés par nos observateurs, n'ont pas d'importance dans cette stratégie. Le seul objectif est de délimiter les aspects du contexte social des arrestations qui expliquent la diversité des interventions légales.

(11) Dans de tels cas, la préférence du (ou de la) plaignant (e) apparaît clairement dans sa réponse à une question posée par la police. Quand la police n'a pas sollicité l'opinion du plaignant, l'observateur classe la préférence du plaignant selon les indices disponibles vus ou entendus. Quelques plaignants expriment des demandes explicites à la police ; d'autres semblent plus troublés et ne font aucune tentative pour influencer l'issue.

(12) Des résultats comprenant moins de dix cas sont peu fiables. Quoi qu'il en soit, de tels résultats sont mentionnés occasionnellement lorsqu'ils sont conformes à ceux obtenus sur des échantillons plus importants. En aucun cas, cependant, des généralisations ne peuvent être tirées de ces résultats statistiquement non significatifs.

(13) Les observateurs ont classé le degré de respect des suspects sur la base de tous les indices possibles manifestés par leur comportement. Ils ont, sans aucun doute, fait parfois des erreurs de classification, certains suspects — en particulier ceux manquant de respect — étant extrêmement subtils dans leurs façons de s'exprimer. Certains, par exemple, étaient excessivement respectueux, ce qui est une façon de ridiculiser la police. Dans la grande majorité des cas, cependant, les classifications rendent précisément compte des comportements extérieurs auxquels les policiers ont été confrontés. Bien entendu, les *sentiments* des suspects ne se sont pas nécessairement reflétés dans ces comportements.

(14) Ces trois points fonctionnels du contrôle légal — prescription, mobilisation et disposition — correspondent, *grossa modo*, aux dimensions législative, exécutive et judiciaire du gouvernement, bien qu'elles soient utiles à l'analyse des sous-systèmes du contrôle légal, comme des systèmes globaux. Par exemple, la police peut être considérée comme le principal sous-système de mobilisation du système de justice criminelle. Cependant, le sous-système policier, lui-même, peut également être considéré comme un système global, comprenant des sous-systèmes prescriptifs, mobilisateurs et décisionnels (cf. par comparaison, LASWELL, 1956 : 2).

(15) La littérature contemporaine sur la dissuasion est essentiellement consacrée aux capacités dissuasives des sanctions criminelles (cf. par exemple ANDRENAES, 1966 ; mais voir également JHERING, 1877).

(16) ROBERT POUND conclut que la nature contingente de la mobilisation légale est l'un des obstacles majeurs à l'application effective de la loi comme outil social réellement actif (1917 ; cf. aussi BOHANNAN, 1965 ; JONES, 1969 : 21-26).

(17) Cette généralisation ne peut s'appliquer aux opérations de police proactives, telles que le contrôle des mœurs ou le harcèlement dans la rue, où l'intervention d'un plaignant est rare. Le harcèlement dans la rue est ici lié à l'attention sélective et directe vis-à-vis de personnes qui sont, au mieux, marginalement susceptibles d'être arrêtées — par exemple, un groupe de jeunes gens auquel la police donne l'ordre de « circuler ». Des actions policières proactives de ce type impliquent parfois une atteinte à des « sous-cultures morales » particulières (cf. par exemple CLÉBERT, 1963 : 87-119 ; HAGAN, 1966 ; M. BROWN, 1969).

(18) Ceci est également vrai sur le plan historique. Les systèmes légaux ont généralement fait du citoyen *sine qua non* de la mobilisation pour le droit, excepté dans les cas où s'exerce une menace directe contre l'ordre politique. Un exemple en a été la procédure légale de la Rome républicaine où, même à l'occasion de formes extrêmes de violence personnelle, l'intervention d'un plaignant était exigée, avant que puissent être imposées les sanctions du gouvernement (cf. LINTOTT, 1968).

Une théorie du contrôle légal pourrait aborder le problème de la capacité et de la volonté des gouvernements à engager des procédures et à sanctionner les personnes en situation d'infraction, lorsque les plaignants demandant justice font défaut (cf. RANUF, 1938).

(19) La norme de l'universalisme présente dans les systèmes de droit public des sociétés avancées est une norme impersonnelle : la police est censée appliquer la loi de manière impersonnelle. Mais en attribuant un rôle important aux plaignants dans la détermination de l'issue des confrontations, la police personnalise le droit criminel. Ce processus permet à des personnes ayant des liens familiaux ou amicaux de mobiliser la police pour régler leurs disputes, avec peu de risques qu'elle impose des critères ne tenant pas compte de ces liens. Cependant, en ce qui concerne des différends entre personnes étrangères les unes aux autres, ce même schéma de prise en compte de la demande des plaignants peut, compte tenu de la diversité des attitudes morales, avoir pour conséquence une forme d'application discriminatoire de la loi. Une procédure d'application de la loi qui ne tiendrait pas compte du degré d'intimité entre un plaignant et un suspect pourrait perturber l'équilibre particulier des relations sociales de proximité.

(20) Au Japon, par exemple, les dissensions qui se produisent entre – plutôt que dans – les communautés aboutissent le plus souvent à des procès (KAWASHIMA, 1963 : 45). Dans les Chinatowns américains, les désaccords survenant entre Chinois et non-Chinois aboutissent plus fréquemment à des procès que les désaccords entre Chinois (GRACE, 1970). Cela est également vrai des dissensions entre Gitans et non-Gitans, comparées à des dissensions entre Gitans (CLÉBERT, 1963 : 90). De même, au cours de la première moitié du XIX^e siècle, aux États-Unis, les actes criminels commis entre Indiens étaient généralement laissés aux tribus (PROCHA, 1962 : 188-212). Dans l'Angleterre du Moyen-Âge, on observait le même schéma concernant la condition juridique des Juifs : les règles anglaises ordinaires s'appliquaient aux procédures légales entre les Juifs et le Roi et entre les Juifs et les Chrétiens, mais les différends entre Juifs étaient jugés par des tribunaux juifs et réglés selon la loi juive (POLLOCK et MATLAND, 1989 : vol. 1 : 468-475).

(21) C'est à ce niveau que POUND positionne son hypothèse sur le rôle prédominant du contrôle « sub-légal » (1942 : 33 ; cf. également SELZNICK, 1963 ; FULLER : 1969).

(22) Il faut aussi reconnaître que la « discrimination » peut être définie en incluant tout traitement injuste *de facto*, sans tenir compte de ses causes (cf. MAYHEW, 1968 : 59-60). Les résultats de cette analyse montrent seulement que les noirs sont traités différemment, non pas parce qu'ils sont noirs, mais parce qu'ils ont d'autres types de comportements, tel l'irrespect vis-à-vis de la police, plus fréquemment que les blancs. Cependant, la question de savoir pourquoi les noirs manifestent plus d'irrespect envers la police ne peut être analysée à partir des données de l'enquête. Il est seulement possible de faire l'hypothèse, par exemple, qu'en anticipation de réactions policières dures, les noirs peuvent se comporter avec irrespect, mettant ainsi en œuvre un type de comportement qui confirme leurs appréhensions.

En dépit du résultat de non-discrimination auquel aboutit cette étude, les policiers observés ont montré par leurs attitudes, de très forts préjugés contre les noirs (cf. BLACK et REISS, 1967 : 132-139 ; cf. également DEUTSCHER, 1966).

(23) Ces études font ressortir un manque de preuves de discrimination ou occultent complètement la race comme variable analytiquement importante (mais cf. postface : 1980 à la fin de cette étude).

Bibliographie

- ANDENAE (J.), 1966, « The general preventive effects of punishment », *University of Pennsylvania Law Review*, 114 (May) : 949-983.
- BAUMGARTNER (M.-P.), BLACK (D.), 1981, « Toward a theory of the third party », *Forthcoming in Empirical Theories about Courts* edited by Lynn Mather and Keith Boyum. New York : Longman.
- BITTNER (E.), 1967a, « Police discretion in emergency apprehension of mentally ill persons », *Social problems*, 14 (Winter) : 278-292 ;
- 1967b, « The police on skid-row, a study of peace keeping », *American Sociological Review*, 32 (October) : 699-715.
- BLACK (D.), 1968, *Police Encounters and Social Organization, an Observation Study*. Unpublished doctoral dissertation, Department of Sociology, University of Michigan ;
- 1970, « Production of crime rates », *American Sociological Review*, 35 (August) : 733-748, *Reprinted as Chapter 3 of the present volume* ;
- 1976, *The Behavior of Law*, New York, Academic Press.
- BLACK (D.) and REISS Jr (A.-J.), 1967, « Patterns of behavior in police and citizen transactions », pp. 1-139 in US. President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, *Studies in Crime and Law Enforcement in Major Metropolitan Areas*, Field Surveys III, Volume 2, Washington, DC, US Government Printing office ;
- 1970, « Police control of juveniles », *American Sociological Review*, 35 (February) : 63-77.
- BOHANNAN (P.), 1965, « The differing realms of the law », pp. 33-42 in *The Ethnography of Law*, edited by Laura Nader. Published as supplement to *American Anthropologist*, Volume 67, December.
- BORDUA (D.-J.), REISS Jr (A.-J.), 1967, « Law enforcement », pp. 275-303 in *The Uses of Sociology*, edited by Paul F. Lazarsfeld, William Sewell, and Harold Wilensky, New York, Basic Books.
- BROWN (M.-E.), 1969, « The condemnation and persecution of hippies », *Trans-Action*, 6 (September) : 33-46, Brown, Richard Maxwell.
- CHEVIGNY (P.), 1969, *Police Power : Police Abuses in New York City*, New York, Vintage Press.
- CLÉBERT (J.-P.), 1963, *The Gypsies*, Baltimore, Penguin Books, 1967.
- COHEN (J.-A.), 1966, « Chinese mediation on the eve of modernization », *California Law Review*, 54 (August) : 1201-1226.
- CUMMING (E.), CUMMING (I.) and EDELL (L.), 1965, « Policeman as philosopher, guide and friend », *Social Problems*, 12 (Winter) : 276-286.
- DEUTSCHER (I.), 1966, « Words and deeds : social science and social policy », *Social Problems*, 13 (Winter) : 235-254.
- FRIEDRICH (R.-J.), 1977, *The Impact of Organizational, Individual, and Situational Factors on Police Behavior*. Unpublished doctoral dissertation, Department of Political Science, University of Michigan.
- FULLER (L.-L.), 1940, *The Law in Quest of Itself*, Boston, Beacon Press, 1966 ;
- 1969, « Two principles of human association », pp. 3-23 in *Voluntary Associations (Nomos, Volume 11)*, edited by J. Roland Pennock and John W. Chapman, New York, Atherton Press.
- GOLDMAN (N.), 1963, *The Differential Selection of Juvenile Offenders for Court Appearance*, New York, National Council on Crime and Delinquency.
- GOLDSTEIN (J.), 1960, « Police discretion not to invoke the criminal process, low-visibility decisions in the administration of justice », *Yale Law Journal*, 69 (March) : 543-594.
- GREEN (E.), 1970, « Race, social status, and criminal arrest », *American Sociological Review*, 35 (June) : 476-490.
- HAGAN (W.-T.), 1966, *Indian Police and Judges : Experiments in Acculturation and Control*. New Haven, Yale University Press.

- HEPBURN (J.-R.), 1978, « Race and the decision to arrest : an analysis of warrants issued », *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 15 (January) : 54-73.
- JHERING (von) (R.), 1877, *The Struggle for Law*, Chicago, Callaghan, 1879 (fifth edition ; first edition, 1872).
- JONES (H.-W.), 1969, *The Efficacy of Law*, Evanston : Northwestern University Press.
- KNOOHUIZEN (R.), FAHEY (R.-P.), and PALMER (D.-J.), 1972, *The Police and Their Use of Fatal Force in Chicago*. A Report of the Chicago Law Enforcement Study Group, Evanston.
- LA FAVE (W.-R.), 1965, *Arrest : The Decision to Take a Suspect into Custody*, Boston : Little, Brown.
- LASSWELL (H.), 1956, *The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis*, College Park : Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.
- LINTOTT (A.-W.), 1968, *Violence in Republican Rome*, London : Oxford University Press.
- LUNDMAN (R.-J.), 1974b, « Routine police arrest practices : a commonweal perspective », *Social Problems*, 22 (October) : 127-141 ;
- 1979, « Organizational norms and police discretion : an observational study of police work with traffic law violators », *Criminology*, 17 (August) : 159-171.
- LUNDMAN (R.-J.), SYKES (R.-E.), and CLARK (J.-P.), 1978, « Police control of juveniles : replication », *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 15 (January) : 74-91.
- MACAULAY (S.), 1963, « Non-contractual relations in business : a preliminary study », *American Sociological Review*, 28 (February) : 55-67.
- MANNING (P.-K.), 1972, « Observing the police : deviants, respectables, and the law », pp. 213-268 in *Research on Deviance*, edited by Jack Douglas, New York, Random House.
- MAYHEW (L.-H.), 1968, *Law and Equal Opportunity : A Study of the Massachusetts Commission Against Discrimination*, Cambridge : Harvard University Press.
- MILESKI (M.), 1971a, « Courtroom encounters an observation study of a lower criminal court », *Law and Society Review*, 5 (May) : 473-538.
- MURRAY (H.-A.), 1951, « Toward a classification of interactions », pp. 434-464 in *Toward a General Theory of Action*, edited by Talcott Parsons and Edward A. Shils. Cambridge : Harvard University Press.
- NADER (L.), 1964, « An analysis of Zapotec law cases », *Ethnology*, 3 (October) : 404-419.
- NADER (L.) and METZGER (D.), 1963, « Conflict resolution in two Mexican communities », *American Anthropologist*, 65 (June) : 584-592.
- PASHUKANIS (E.-B.), 1927, « The general theory of law and Marxism », pp. 111-225 in *Soviet Legal Philosophy*, edited by Hugh W. Babb, Cambridge : Harvard University Press, 1951 (third edition : first edition, 1924).
- PASTOR (Jr) (P.-A.), 1978, « Mobilization in public drunkenness control : a comparison of legal and medical approaches », *Social Problems*, 25 (April) : 373-384.
- PEATTIE (L.-R.), 1968, *The view from the Barrio*, Ann Arbor : University of Michigan Press.
- PILAVIN (I.-M.) and BRIAR (S.), 1964, « Police encounters with juveniles », *American Journal of Sociology*, 70 (September) : 206-214.
- POUND (R.), 1942, *Social Control through Law*, New Haven : Yale University Press.
- RANULF (S.), 1938, *Moral Indignation and Middle Class Psychology : A Sociological Study*, New York, Schocken Books, 1964.
- REISS (Jr) (A.-J.), 1968a, « Police brutality - answers to key questions », *Trans-Action*, 5 (July-August) : 10-19.
- REISS (Jr) (A.-J.) and BLACK (D.), 1967, « Interrogation and the criminal process », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 374 (November) : 47-57.
- SCHUR (E.-M.), 1968, *Law and Society : A Sociological View*, New York : Random House.
- SCHWARTZ (R.-D.), 1954, « Social factors in the development of legal control : a case study of two Israeli settlements », *Yale Law Journal*, 63 (February) : 471-491.

- SELZNICK (P.), 1961, « Sociology and natural law », *Natural Law Forum*, 6 : 84-108 ;
 1963, « Legal institutions and social controls », *Vanderbilt Law Review*, 17 (December) : 79-90 ;
 1968, « The sociology of law », pp. 50-59 in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, edited by David L. Sills, New York : Free Press, Volume 9 ;
 (with the assistance of Philippe Nonet and Howard M. Vollmer), 1969, *Law, Society, and Industrial Justice*, New York : Russel Sage Foundation.
- SHERMAN (L.-W.), 1980a, « Causes of police behavior : the current state of quantitative research », *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 17 (January) : 69-100 ;
 1980b, « Execution without trial : police homicide and the Constitution », *Vanderbilt Law Review*, 33 (January) : 71-100.
- SHOLNICK (J.-K.), 1965, « The sociology of law in America : overview and trends », pp. 4-39 in *Law and Society*, Published as supplement to *Social Problems*, Volume 12 ;
 1966, *Justice without Trial : Law Enforcement in Democratic Society*, New York : John Wiley.
- SLATER (P.), 1970, *The Pursuit of Loneliness : American Culture at the Breaking Point*, Boston : Beacon Press.
- TERRY (R.-M.), 1967, « The screening of juvenile offenders », *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 58 (June) : 173-181.
- TIFFANY (L.-P.), McINTYRE (D.-M.) and ROTENBERG (D.-L.), 1967, *Detection of Crime : Stopping and Questioning, Search and Seizure, Encouragement and Entrapment*, Boston : Little, Brown.
- TÖNNIES (F.), 1887, *Community and Society*, New York : Harper and Row, 1963.
- VAN der SPENKEL (S.), 1962, *Legal Institutions in Manchu China : A Sociological Analysis*, New York : Humanities Press, 1966.
- WERTHMAN (C.) and PILIAVIN (I.), 1967, « Gang members and the police », pp. 56-98 in *The Police : Six Sociological Essays*, edited by David J. Bordua, New York : John Wiley.
- WILSON (J.-Q.), 1968, *Varieties of Police Behavior : The Management of Law and Order in Eight Communities*, Cambridge : Harvard University Press.
- Yale Law Journal Editors, 1967a, « Interrogations in New Haven : the impact of Miranda », *Yale Law Journal*, 76 (July) : 1519-1648.

Ont étudié

« La police de l'environnement »

Georges BERTOLINI

Docteur d'Etat en Sciences économiques – Directeur de recherche au CNRS (Méthodes d'analyse des systèmes et des structures – section Economie de l'Environnement) – Université Claude BERNARD, Lyon I

Michel DIRICO

Société Ecobilan

Jean-Louis GALLET

Magistrat – Inspecteur des services judiciaires

Président de la Commission « Ecologie et actions publiques »

Christian HUGLO

Avocat à la Cour

Chargé d'enseignement à l'Université de Paris I (DEA droit de l'Environnement) – Co-Directeur du Juris-Classeur Environnement

Richard KUCAB

Ministère de l'Environnement – Direction de la protection de la nature

Pierre LASCOUMES

Directeur de recherche CNRS – Groupe d'analyse des politiques publiques, Université de Paris I

Xavier MATHARAN

Magistrat

Michel PRIEUR

Doyen de la Faculté de Droit et de Sciences économiques de Limoges

Directeur du CRIDEAU (Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme, associé au CNRS)

Roméo RAGAZZO

Maire de Fort-Mardyck – Conseiller communautaire délégué à l'environnement et à la lutte contre les pollutions à la Communauté urbaine de Dunkerque

Colette THOMAS

Journaliste à Radio France Internationale

Henricette TOHMÉ

Professeur à l'Université de Beyrouth

Abstracts

Protection of environment and public order : for a common front « DIREN/Ministère public/OPJ/APJ » (*)

Pierre LASCOUMES

Environmental policies tend to create a new dimension in the public order. Actually, the application of this « ecological public order » has been split into several technical sub-orders which the actors manage according to pragmatic rules logics rather than legal ones.

The expansion of the public prosecutor's involvement should counterbalance the activities of the administrative police : the redeployment of the services of the ministry of Environment could be an opportunity for the creation of a qualified network to conceive and coordinate a true concerted environmental policy.

Organizing of the environment police

Michel PRIEUR

The multiplicity of administrative structures in charge of environment protection, and the splits within the judicial laws of environment do not facilitate the definition of a coherent political action. The efficiency and democracy of a policy which has become « the common interest » proceed by a true codification of the law of environment.

The role of associations

Richard KUCAB

We observe a strong growth in the size of associations of environment protection for several years. Due to their mobilization capacity, they become indispensable partners of the State and local communities and can, under certain circumstances, substitute for the idleness of administrative services. The « Truite, Ombre, Saumon » (TOS) association (Trout, Umber, Salmon – TUS) will be privileged as a relevant example to this study.

(*) DIREN : Regional directors of environment
Ministère public : Public prosecutor
OPJ : JP officers
APJ : JP agents

The encouraging role of local communities : example of Dunkerque

Roméo RAGAZZO

Mayor of Fort-Mardyck

Communal Counsellor, Delegate of Dunkerque Urban Community to the Environment and the Struggle against Pollution

Despite new assignments granted by the laws of decentralization, the locally elected representatives still possess limited power concerning environmental issues. Faced with a public opinion strongly sensitive to these problems, mayors find themselves compelled to take into account the latest data in their industrial, economic, as well as touristic and urbanization policies.

The Flandre-Dunkerque region, a pioneering region in terms of environment, illustrates this situation.

Industries and police of environment : ambiguous relations

An interview with Gérard BERTOLINI

Many French companies still consider environment as a source of litigation. It is not sure however that this defensive attitude be beneficial from a strict viewpoint of economic competitiveness.

If some companies have understood this and can appear more offensive, it is also because they possess the means to influence the developments of regulations which sound reasonable.

Penal justice and the police of environment : account of a divorce, premisses of a union

Xavier MATHARAN

Magistrate

In December 1989, in a conference entitled « Ecology and power », the minister of Justice mentioned that the conditions in which « the justice is brought to work towards the struggle against threats to environment were not fully satisfactory ». We can, with no fear to be contradicted, affirm that he was speaking euphemistically and that the justice does not contribute to the police of environment to the extent it should.

Evolution and prospects of the communal and international law of environment

Christian HUGLO

Attorney at Law

The international public law and the communal law have developed as far as creating a true material law of environment. The penetration of these new regulations in the domestic judicial order of the States has collided with various grounds of resistance.

A solution which allows this law to become effective would consist of releasing in concertation the fundamental principles. Based on such principles, jurists' imagination could be channelled toward searching means for direct implementation of international, and especially, communal law.

The diversity of interpretations is not incompatible with the integration of universal regulations.

Environment audits

Michel DIRICQ

Environment audit is an objective quantitative and qualitative analysis of the impacts of an industrial activity on the environment and their management. The promotion of the practice of audits by the European Community's authorities corresponds to a concern over the development and harmonization of the importance accorded to the environmental impacts of European industrial enterprises.

There is a strong tie between environment and competitiveness and for that matter environment audit is a tool of microeconomic strategy and a struture of analysis for the management of production. It is crucial that a produce analysis, of an ecobalance type, more horizontal and directly tied up to markets, be added.

Results and proposals concerning public actions

Jean-Louis GALLET

President of the « Ecology and Public Actions » Committee

Faced with the critics denouncing the inefficiency of public actions concerning the protection of environment, a Committee of « Ecology and Public Actions » has been founded in 1990. The creation of this Committee was initiated by the ministries of Justice, Interior and Environment intending to draw up the results of administrative and judicial authorities in this field.

The work of this Committee has led to a somehow grim result : the environmental law, although abundant, is not very satisfactory and its implementation is marked by a certain inefficiency.

Henceforth, a better definition of judicial order should be searched and the functioning of the structures should be improved.

Education and police of environment

Henriette TOHMÉ

Environmental problems threaten the security of the individual and the community. The police whose role is to assure security find themselves directly involved in the prevention of every action destroying environment.

Environmental education of the youth and the adults, information of the general public, and the training of technicians join in a strategy of educational politics tending to protect the environment. This education then becomes a preventive substitute and an indispensable complement to the police of environment.

Addendum au n° 8

Dans la rubrique « Chronique étrangère » consacrée au syndicalisme policier (p. 193-209), les deux contributions de Clive EMSLEY et de Francesco CARRER avaient fait l'objet d'une première présentation au séminaire de recherche sur la police « Aspects du syndicalisme policier en Europe », Paris, 24 mai 1991 (Groupe européen de recherche sur les normativités, GDR – CNRS 855).

Colloque sur les systèmes de police et la coopération policière en Europe : comparaisons, tendances, défis

Paris, 1^{er} - 4 décembre 1992

Cité Internationale Universitaire de PARIS

Le colloque est organisé par l'**Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure**, centre d'étude, de recherche et de formation, lieu de communication et de débat.

Il répond aux besoins d'une conjoncture européenne en pleine évolution : ouverture complète de l'espace européen à l'ouest, démocratisation des régimes politiques à l'Est. Malgré cette effervescence, on constate que les policiers de terrain connaissent encore peu les pratiques de leurs homologues étrangers. Les chercheurs et universitaires, quant à eux, se sont livrés à des travaux comparatistes, mais ils n'abordent pas toujours les dimensions concrètes de l'action de la police.

Le colloque propose donc un dialogue entre policiers et analystes européens mais également un regard prospectif de certains experts nord-américains. Ce dialogue sera construit autour de trois axes :

- **une comparaison des systèmes européens de police**, de leurs forces et faiblesses au travers des exemples anglais, allemand et français ;

- **une vision des évolutions** qui affectent les polices occidentales, comment, pour être plus efficaces, mobilisent-elles leurs ressources (ressources de l'intelligence et de l'information, ressources humaines, stratégies d'action, relations avec les partenaires dans le système pénal et sur le terrain) ?

- **une évaluation de la coopération européenne** des polices et de son adaptation face à certains défis majeurs : violences collectives transnationales (hooliganisme, formes violentes de xénophobie...), menaces terroristes contre les États et les institutions, nouvelles formes de criminalité liées à l'informatique et aux atteintes à l'environnement, contrôle des frontières et des flux migratoires, assistance aux polices d'Europe de l'Est.

La préparation de ce colloque est encadrée par un comité scientifique composé de chercheurs de différents pays, présidé par Jean-Paul BRODEUR, directeur du Centre International de Criminologie Comparée de l'Université de Montréal, qui apportera dans ce travail d'équipe le regard d'un non-européen.

Chercheurs et praticiens ayant une expertise reconnue dans le domaine concerné, constituent un public potentiel pour ce colloque : l'Institut les encourage à s'y inscrire (**droits d'inscription : 900,00 FF.**).

Demande de bulletin d'inscription (dans la limite des places disponibles) :

IHESI Secrétariat du colloque, 19, rue Péclat 75015 PARIS

Fax : 45.30.50.71

Tél. : 45.30.50.70 - Postes 4043 ou 4060

Renseignements sur le colloque :

Maryse PIRIOU ou Eric CHALUMEAU

REVUE FRANÇAISE DES AFFAIRES SOCIALES

Revue éditée par le ministère du Travail, de l'Emploi
et de la Formation professionnelle, et le ministère des Affaires sociales

46^e ANNÉE

N° 1

JANVIER - MARS 1992

Hongrie, le social en transition.

- Xavier GAUTHIER.
Modernisation et Etat-Providence en Europe centrale.
 - Ferge ZSUZSA.
Les tendances récentes de la politique sociale.
 - Széman SZUZSA.
Le système de retraite : évolutions et perspectives.
 - Eva OROSZ.
La santé publique : l'héritage du socialisme et la réforme.
 - Katalin TAUSZ.
La situation du logement.
 - Ferge ZSUZSA.
Le chômage.
-
- Didier GELOT.
Impact de l'emploi et du chômage sur la santé.
 - Monique MONTEL.
Lieux de vie, lieux d'accueil ; un autre mode d'accueil pour des personnes en difficulté.
 - Adam BARTOSZ.
La communauté ROM en Pologne.
 - Jean-Michel BONVIN, Patrick de LAUBIER.
Le syndicalisme russe en période de transition 1991-1992.

Prix du numéro : 84 F

Abonnements : 4 numéros trimestriels + 1 numéro hors série

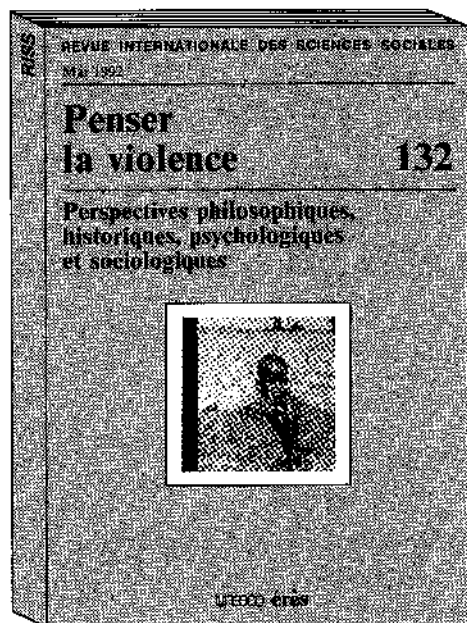
France : 335 F

S.P.I.F. - B.P. 22 - 41353 VINEUIL - Tél. : 16.54.43.94.40

Rédaction : 1, place de Fontenoy - 75350 Paris 07 SP - Pièce 1119 - Tél. : 40.56.74.38

La revue est disponible ou peut être commandée en librairie (éditions MASSON - SPPIF à Vineuil).

Publiée par les Editions Èrès pour l'UNESCO



Sommaire / N° 132 / Mai 1992

Penser la violence

Robert Litke

Violence et pouvoir

Thomas Platt

Emplois descriptifs et polémiques
du concept de violence

Joseph Pestieau

Violence, impuissance et individualisme

Venant Cauchy

Sociétés contemporaines et violence originelle

Jean-Claude Chesnais

Histoire de la violence:
l'homicide et le suicide à travers les âges

Georges Gachnochi et

Norbert Skurnik

Les effets paradoxaux des prises
d'otages

Roger Y. Dufour-Gompers

Voir la violence de la guerre, ou
le « théâtre des opérations »

Christine Alder

La violence, les sexes et le changement social

Dossiers ouverts

Andre Gunder Frank

Les ironies de l'économie en
Europe : une interprétation des
politiques de l'est et de l'ouest
par référence à l'économie mondiale

Guennadi Vorontsov

Du conflit est-ouest à la maison
commune européenne : théorie et pratique

Le milieu des sciences sociales

Federico Mayor

Le rôle des sciences sociales
dans une Europe en mutation

Bernd Hamm

Vers une infrastructure
institutionnelle pour des
sciences sociales européennes

Wu Jisong

Le rôle des sciences naturelles,
de la technologie, et des
sciences sociales dans
l'élaboration des politiques en Chine

Prochain numéro

La sociologie historique, N° 133, Août 1992

Conditions d'abonnement

Quatre numéros par an :

Février, Mai, Août et Novembre

Pays industrialisés : 385 F

Pays en développement : 245 F

Prix de vente au numéro : 120 F

Éditions Èrès

19, rue Gustave-Courbet, 31400 Toulouse - France

Revue française de sociologie

publiée avec le concours de
L'INSTITUT DE RECHERCHE SUR LES SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

59-61, rue Pouchet, 75849 Paris Cedex 17 – Tél. : 40.25.11.87 ou 88

AVRIL-JUIN 1992, XXXIII-2

ISBN 2-222-96566-7

La question de l'évolutionnisme dans l'anthropologie sociale	Alain TESTART
Sida et dépistage à l'hôpital	Michel SETBON
Files d'attente en Russie soviétique	Jacques COENEN-HUTHER
18-25 ans, l'âge des choix politiques	Anne MUXEL
Les Français et leurs animaux familiers	Nicolas HERPIN et Daniel VERGER

LES LIVRES

Abonnements :	L'ordre et le paiement sont à adresser directement à : Centrale des Revues, CDR 11, rue Gossin, 92543 Montrouge Cedex – Tél. : (1) 46.56.52.66 CCP La Source 33-368-61 CDR-Gauthier Les abonnements sont annuels et partent du premier numéro de l'année en cours. <i>Tarif 1992 :</i> L'abonnement (4 numéros) France 297 F Etranger 360 F
Vente au numéro :	Soit par correspondance auprès des : Presses du CNRS, 20-22, rue Saint-Amand, 75015 Paris Tél. : (1) 45.33.16.00 – Télex : 200 356 F Soit auprès des librairies scientifiques Le numéro 95 F

[illegible]

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, février-avril 1992*

A paraître

N° 10 — *La sécurité des réseaux*

Nom et Prénom

Profession

Adresse

Code postal

Localité

**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

nombre

total

(Participation aux frais de facturation
et de port, sauf pour les abonnements)

+ 15 F

montant total à payer

bon de commande

La **documentation** Française

124, rue Henri-Barbusse
93308 Aubervilliers cedex
Téléphone (1) 48 39 56 00
Télécopie (1) 48 39 56 01

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

N°

Date

Signature

*achevé d'imprimer
sur les presses de graphic-expansion s.a.
54000 nancy, en juin 1992*

d.l. n° 2660 - 2^e trim. 1992