

LES CAHIERS DE LA SECURITE INTERIEURE

*Gendarmeries et polices
à statut militaire*



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

N°11 NOVEMBRE 1992 - JANVIER 1993
© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Institut des Hautes Études
de la Sécurité Intérieure

**LES CAHIERS
DE LA
SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

Gendarmeries et polices à statut militaire

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	7
Point de vue	
— Pandores ou mécaniques ? Eugen WEBER	11
 Première partie	
GENDARMERIES ET POLICES À STATUT MILITAIRE	
● Construction et exportation de « l'ordre gendarmique »	
— Le rôle de la maréchaussée dans la France médiévale et moderne Pascal BROUILLET	17
— Evolution de la gendarmerie en milieu rural, de l'Empire à nos jours Clive EMSLEY	25
— La gendarmerie au XIX ^e siècle : les origines d'un modèle Michael BROERS	43
— Origine du corps des Carabiniers du Chili, militarisation de la sécurité publique et influence des modèles européens sur l'organisation de la police chilienne Fernando BUSTAMANTE	51
— La police armée dans la tradition coloniale britannique : l'expérience indienne Dilip K. DAS	63
— La gendarmerie française, la gendarmerie sénégalaise, une filiation réussie Général de Brigade François GOMIS	75
● Polices à statut militaire	
La gendarmerie française	
— La gendarmerie nationale Jean-Pierre DINTILHAC	85

— La spécificité de la gendarmerie appréhendée dans le cadre de la formation des sous-officiers Patrick BRUNETEAUX	93
— La dualité police-gendarmerie et leurs relations en matière de police judiciaire François Christian SEMUR	103
— Le « nouvel ordre gendarmique » Lieutenant-Colonel Marc WATIN-AUGOUARD	113
— Le discours du gendarme sur la gendarmerie François DIEU	121
 Regards étrangers	
— La démilitarisation de la gendarmerie belge : • Le contexte Lode VAN OUTRIVE	125
• La loi du 18 juillet 1991 Colonel Jean-Pierre MORIN	129
— Armée et maintien de l'ordre au Royaume-Uni Anne MANDEVILLE	139
— La Guardia Civil Manuel BALLBÉ	159
— La démocratie et l'avenir des polices militaires au Brésil Marco Luiz BRETAS	167
— La gendarmerie royale du Canada Jean-Paul BRODEUR	173
 ● En guise de conclusion	
— Gendarmerie-police : une dualité en débat Etienne PICARD, Michel RICHARDOT, Lieutenant-Colonel Marc WATIN-AUGOUARD	189

Deuxième partie REPÈRES

— Regards institutionnels • Réglementation	213
• Travaux parlementaires	214

— Dossier	
● Archéologie d'une politique publique, le cas de la sécurité routière Séverine DECRETON	225
 Troisième partie	
ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE	
— Notes bibliographiques	249
— Colloques et rencontres	275
— Correspondance et débats	
● Quand le formel commande au réel La crise de Nîmes selon Nicole KLEIN Claude GILBERT	285
— Chronique étrangère : « les textes de la recherche »	
● Comment devient-on policier ? de John VAN MAANEN Texte présenté par Dominique MONJARDET	291
Liste des auteurs	315
Abstracts	317

Avant-propos

« Le gendarme » évoque des images familières. Souvent populaires, parfois idéalisées, elles jalonnent notre histoire nationale mêlant humour et bienveillance, irrévérence et crainte. Spécialiste de nos terroirs, Eugen WEBER saisit de façon piquante ces figures bigarrées, principalement rurales et pré-industrielles, et s'interroge, avec quelque nostalgie, sur le devenir de cette institution à l'âge moderne. Formulée un peu différemment, c'est également cette question de la place d'une institution policière à statut militaire dans des sociétés démocratiques qui court tout au long du présent numéro.

Autant l'avouer franchement, la constitution d'un tel dossier n'était pas simple.

D'abord parce que le sujet a été longtemps traité, en France, d'une manière schématique et sur un mode souvent polémique : relancer le débat ne risquait-il pas de réveiller d'anciennes querelles, notamment entre policiers et gendarmes ? Or, sur ce point, nos conclusions sont sensiblement différentes. S'il est, en effet, un acquis pratique de ce numéro, c'est probablement d'avoir constaté que la recherche sereine de complémentarités entre les deux principales composantes de la sécurité publique était désormais bien engagée. On lira, à cet égard, l'article du Directeur général de la gendarmerie nationale, Jean-Pierre DINTILHAC, mais aussi notre table ronde sur le thème de la « dualité police-gendarmerie » (E. PICARD, M. RICHARDOT, Lieutenant-Colonel M. WATIN-AUGOUARD), et la contribution d'un magistrat du Parquet, appelé par ses fonctions mêmes à travailler conjointement avec les deux corps (F. SEMUR).

Au-delà de logiques d'action parfois concurrentes à celles de la « police civile », l'étude de l'histoire et des développements des polices à statut militaire, se heurtait ensuite à un autre obstacle : le nombre très limité des travaux disponibles. Cela n'était pas vraiment une surprise. Tout comme l'histoire et la sociologie de la police, il y a là des objets fort lents à émerger dans le champ de la recherche « légitime », notamment en France. On imagine pourtant mal comment des études sur la construction de l'Etat et la diffusion du sentiment national pourraient se passer d'examiner le rôle d'une force indissociablement liée à l'établissement d'un pouvoir souverain dans le cadre d'un territoire donné. La maréchaussée (P. BROUILLET) puis la gendarmerie nationale (C. EMSLEY) ont joué ce rôle – même s'il faut nécessairement nuancer les grandes tendances – au point de constituer une forme de « modèle » (M. BROERS) survivant à tous les régimes politiques, assez fidèlement

reproduit dans des pays qui furent des colonies françaises (Général F. GOMIS) et inspirant nombre de voisins et, à travers eux, des pays plus éloignés encore.

Il est vrai qu'officiellement le monde anglo-saxon – et, au premier chef, le Royaume-Uni – a toujours répudié le principe d'une police à statut militaire comme « anti-démocratique ». Néanmoins, dans les faits, l'Empire britannique a pratiqué cette forme de police dans ses colonies (D. K. DAS) parce que, ici comme ailleurs (y compris dans certains Etats des Etats-Unis), la sûreté des frontières, la protection des voies de communication et le contrôle de populations dans des territoires parfois immenses ne pouvaient être assurés que par des forces mobiles, disponibles en permanence, disciplinées et entraînées au combat. On retrouve là, au-delà des influences exogènes, un trait marquant à bien des expériences étrangères (F. BUSTAMANTE), comme si les gendarmeries ou les polices à statut militaire étaient le produit d'une division du travail à un moment où les polices municipales étaient encore trop faibles.

Parallèlement au renforcement et à l'étatisation des polices municipales, la question du maintien de cette « troisième force » militarisée entre la police et l'armée était donc susceptible de rebondir. D'une manière générale ce ne fut pas le cas : là où elles existaient, les polices à statut militaire furent confirmées par les gouvernants qui perçurent rapidement les avantages qu'ils pouvaient tirer de cette ressource supplémentaire, entre l'action policière et le recours à l'armée, dans la gestion des crises. Modernisation, formation plus pédagogique et technicienne, perpétuation d'un esprit de corps mais dans le cadre de missions toujours plus ouvertes vers « le civil », la gendarmerie nationale française témoigne de ces mutations d'une police à statut militaire dans une société démocratique (Lieutenant-Colonel M. WATIN-AUGOUARD ; P. BRUNETAUX ; F. DIEU).

Toutefois – et c'est là une troisième difficulté dans l'étude des gendarmeries ou de corps assimilés –, il existe une grande diversité de trajectoires qui ne permet pas de dresser de conclusions définitives sur l'avenir des forces de police organisées militairement. De la « démilitarisation » de la gendarmerie belge (L. VAN OUTRIE et Colonel J.P. MORIN) à la « paramilitarisation » de certaines unités policières au Royaume-Uni (A. MANDEVILLE), de l'extension des prérogatives au Canada (J.P. BRODEUR) à la menace de disparition au Brésil (M.L. BRETAS) en passant par une stabilisation démocratique assez réussie en Espagne (M. BALLBE), tout est une affaire de contexte historique particulier et notamment du rapport de force avec d'autres organes de sécurité.

De ces exemples étrangers et du cas français, se dégagent pourtant quelques constantes. D'une part, la discipline, la rapidité de la mobilisation, la dispersion territoriale sont des qualités généralement reconnues

aux polices à statut militaire par les gouvernants. En revanche, certaines critiques tirent argument des mêmes atouts pour s'inquiéter d'une conception militaire du maintien de l'ordre. D'autre part, les mêmes secteurs critiques, reprochent aux gendarmeries d'être plus légitimistes que démocratiques. Néanmoins, plusieurs auteurs notent que rien ne permet d'affirmer qu'une « police civile » constitue *en soi* une garantie infaillible pour la protection des libertés. Enfin – et c'est peut-être là que les points de vue se rapprochent le plus souvent –, nombreux sont ceux qui admettent qu'un pluralisme policier *bien géré* est un des moins mauvais systèmes tant pour les gouvernants que pour les gouvernés. La question mérite, en tout cas, un examen sérieux et réfléchi que nous n'avons nullement la prétention de conclure ici mais que nous sommes heureux d'avoir suscité avec la collaboration de gendarmes, de policiers et de chercheurs.

Ce thème principal, déjà volumineux, est complété par les rubriques habituelles des *Cahiers*. On lira, en particulier, le dossier fouillé de S. DECRETON sur la genèse et les développements de la politique publique de la sécurité routière, et, dans notre chronique étrangère, un « classique » de la recherche sur la police : aujourd'hui un texte de J. VAN MAANEN sur la socialisation professionnelle des jeunes policiers.

A tous, bonne lecture.

Jean-Marc ERBES
Directeur de l'IHESI

Point de vue

Pandores ou mécaniques ?

Eugen Weber *

Rouges dans le temps (à 17 ans, Alfred DE VIGNY était nommé sous-lieutenant dans les gendarmes rouges du roi), mais surtout bleus, de la couleur de leurs dolmans : chardonnerets, cognes, grippé-coquins, Pandores (de la chanson d'un Robaisien se souvenant des *pandœrs* néerlandais hérités des *pandours* autrichiens), la gendarmerie nationale est créée en 1790 pour remplacer l'ancienne maréchaussée du roi. Le gendarme est vigilant, dont « dormir en gendarme », qui veut dire ne dormir que d'un seul œil ; il veille à l'ordre, dont « faire le gendarme » ; s'emporte facilement, s'irrite quand il n'est pas obéi, dont « se gendarmer » ; et son sang-froid d'apparat s'apparente à la roideur. Les harengs-saurs, voire certaines saucisses sèches et plates, se font appeler gendarmes. Pas surprenant que le commun des mortels « emmerde les gendarmes » et la maréchaussée. Mais la blague du populaire n'est pas méchante. On sait bien que les gendarmes rient de la gendarmerie... Surtout, qu'ils sont des mortels comme nous autres, comme en témoigne l'histoire du gendarme qui arrête un suspect sur la route, puis rédige son rapport : « je lui ai demandé si c'était lui. Il m'a répondu affirmativement que non ».

Pandores, les gendarmes, guignols rossés par le Guignol ? Plutôt hommes-orchestres : gardes-champêtres et secouristes, assistantes sociales et juges de paix bénévoles, distribuant les procès-verbaux d'une part et les conseils de l'autre, représentants d'une justice montée qui, à ses débuts, il y a des siècles, exécutait sur le pouce et branchait haut et court. Des gens d'armes et de la cavalerie lourde du roi à la prévention routière il n'y a qu'un pas. Policiers à tout faire, sanctionnant, réprimant, verbalisant, protégeant et informant, on leur demande de s'occuper de tout un peu, beaucoup, passionnément, mais en conservant une distance.

La table des matières du *Bagage du Gendarme* (édition de 1959), bagage un peu lourd à porter dans une giberne à côté du bâton de maréchal, nous emmène à travers seize pages délirantes d'activités qui vont d'Abandons (d'animaux) aux Zones protégées (débits de boissons), en passant par Acrobates, Biberons, Bigamie, Castration, Charivaris, Concubinage (notoire des veuves de guerre), Décorations (port illégal de), Dégâts (causés par les aéronefs), Eaux (nuisibles ou de Seltz), Etrangers (y compris les pigeons voyageurs), Fous, Fraudes, Infanticide, Maraudeage,

* Membre de l'Académie Américaine des Arts et des Sciences, auteur d'une douzaine d'ouvrages, dont *Action française* et *la Fin des terroirs*, Eugen Weber est professeur d'histoire à l'Université de Californie, Los Angeles (UCLA).

Parachutages, Parricide, Pronostiqueurs de songes, Receleurs, Rixes, Ruches, Sorciers, Témoins (faux ou subornés), Travestis, uriner contre un mur, et autres Voyageurs sans billets. Inconnu par le code pénal, l'Inceste est absent du sommaire, mais la variété des outrages à la pudeur l'accueille. De la police des routes jusqu'au contrôle des changes (qu'ils n'aimaient pas beaucoup), les gendarmes n'ont pas le temps de s'ennuyer.

Poissons dans l'eau, professionnels de la paix publique, un peu moins de 80 000 gendarmes évoluent dans le cadre de 3 640 brigades, au moins une par canton du pays *, surveillent le territoire, relèvent les infractions, font une police modérée de la chasse et de la pêche, distribuent menues contraventions et nouvelles du voisinage.

Moins aujourd'hui qu'hier, pourtant. Quand, il n'y a pas longtemps, les trois quarts, puis les trois cinquièmes des français habitaient villages et petites villes, les gendarmes, soldats-paysans, isolés comme leurs clients, apprenaient le patois local, partageaient les droits de glanage et de vaine pâture, les potins et les colloques des natifs, ce qui convenait par ailleurs à leurs fonctions de renseignement et de prévention. Aujourd'hui, à l'image des populations, gendarmes et gendarmettes (auxiliaires féminins) se retrouvent alpinistes, skieurs, spéléologues, parachutistes, pilotes, maîtres nageurs-sauveteurs ou plongeurs sous-marins, mais surtout mécanisés, électronisés, informatisés en *Ecureuil* ou en voiture, bien plus éloignés du pauvre monde qu'avant-hier. Leur mission continue à être moins la répression que la « police d'observation » intuition, observation, prévention. Mais l'ordinateur est autre chose que le cheval d'antan, les rondes en voiture les séparent plus du public qu'au temps de la bicyclette. Le détachement du gendarme, sa solitude, s'accroissent. L'ambiguïté, l'inconfort de son état aussi, puisque l'opinion demande de la sécurité, mais administrée avec compassion et non avec acrimonie. En fait, les relations deviennent plus aigres. Rie-t-on encore de la gendarmerie ? Et si oui, n'est-ce pas le son d'une mécanique que l'on entend ?

Chantés par BOURVIL – et par BRASSENS –, joués par DE FUNÈS (mais c'était hier !), télévisés souvent, maîtres de Bison fûté et de ses sages conseils, la côte des gendarmes se maintient. En 1977, en tout cas, un sondage de l'IFOP démontrait que 85 % des Français avaient bonne opinion de la gendarmerie. Mais la tension s'aggrave tous les jours entre le fonctionnaire public et ses responsabilités *envers* le public, la distance s'accroît entre le fonctionnaire qui sert l'Etat et le médiateur qui sert le public. Il faut éviter le glissement par lequel les gendarmes deviendraient de simples ordinocrates motorisés et électronifiés – sauf pour leur uniforme –, pareils à d'autres bureaucrates honnis par le public. La gendarmerie aura à voir si on peut empêcher la gendarmolâtrie d'hier de tourner à l'indifférence, voire à la gendarmophobie.

* Il faudrait étudier la fonction du corps comme filière de mobilité sociale comparable aux cheminots, aux enseignants, et aux PTT. On sait que le général Juin était fils de gendarme. André Breton aussi.

Première partie

GENDARMERIES ET POLICES A STATUT MILITAIRE

Construction et exportation de « l'ordre gendarmique »

Le rôle de la maréchaussée dans la France médiévale et moderne

Pascal Brouillet

La maréchaussée, si elle est bien l'ancêtre de la gendarmerie nationale actuelle, n'a cependant pas joué dans la construction de l'Etat moderne le rôle majeur que certains lui attribuent. Elle fut avant tout un organisme judiciaire d'exception conçu et organisé pour surveiller la population marginale. C'est à ce titre qu'elle participa à l'affirmation de la toute puissance de l'Etat, qui se confondait avec la toute puissance du roi.

S'il existe des modèles de construction historique des systèmes policiers ⁽¹⁾, la gendarmerie nationale en est un parfait exemple. En effet, ce corps est l'héritier direct de la maréchaussée d'Ancien Régime, organisme qu'il faut étudier pour comprendre pourquoi et comment il existe en France une police à statut militaire en charge de missions civiles.

Selon la définition donnée par l'*Encyclopédie* de DIDEROT et D'ALEMBERT la maréchaussée ⁽²⁾, qui tire son nom de sa subordination aux maréchaux de France, était, au milieu du XVIII^e, « un corps de cavalerie composé de trente et une compagnies, dont l'objet est de veiller à la sécurité des chemins et d'arrêter les voleurs et les assassins. Leur service est regardé comme militaire... ». L'officier commandant chaque compagnie, « le prévôt des maréchaux de France, ou comme on dit vulgairement par abréviation, prévôt des maréchaux, est un officier d'épée établi pour battre la campagne avec d'autres officiers et cavaliers ou archers qui lui sont subordonnés, afin de procurer la sûreté publique ; il est aussi établi pour faire le procès à tous vagabonds, gens sans aveux et sans domicile, et même pour connaître en certains cas des crimes commis par des personnes domiciliées ».

Ainsi les caractéristiques actuelles de la gendarmerie nationale – corps de police national, action essentiellement en zone rurale, organisation du service – étaient déjà celles de la maréchaussée à deux nuances près : le caractère militaire qui n'est pas clairement affirmé ; la compétence de la maréchaussée comme cour de justice criminelle chargée de juger les marginaux, compétence judiciaire qui n'est plus reconnue à la gendarmerie. Ces deux différences sont d'inégale importance.

La première différence ne modifie pas sensiblement le rapport que l'on peut établir entre maréchaussée et gendarmerie car le statut militaire, au sens où nous l'entendons de nos jours, ne fera plus de doute à la fin du XVIII^e siècle⁽³⁾.

La seconde, en revanche, est fondamentale car elle marque une rupture importante dans la conception des rapports entre justice et police. En créant la gendarmerie nationale, les constituants ont dissocié les deux fonctions et ont ainsi totalement abrogé ce qui constituait l'essence même du service de la maréchaussée.

Celle-ci fait en effet partie des différents corps mis en place par la monarchie pour s'imposer par l'intermédiaire de la plus importante et de la plus insigne des fonctions royales : la justice et notamment la justice criminelle. La croissance de l'emprise monarchique sur le royaume s'est faite par la violence, caractère que l'on retrouve dans le rôle essentiellement répressif de la maréchaussée. Celle-ci fait partie des organes de l'Etat chargés avant tout de normaliser les comportements et les statuts sociaux au même titre que les autres justices criminelles royales. D'où ses pouvoirs, qui peuvent nous paraître exorbitants, mais dont la concentration entre les mains d'une même personne est la règle aux siècles qui nous intéressent. C'est une erreur que de vouloir dissocier les fonctions de justice et de police de la maréchaussée alors qu'elles ne l'ont jamais été, la police découlant naturellement de la justice⁽⁴⁾. En outre, ces pouvoirs confiés par de nombreux textes ne sont pas nécessairement synonymes d'efficacité, celle-ci restant à mesurer avec précision pour l'ensemble de la période ici concernée.

Le développement de ce corps va donc suivre, avec toutefois un léger décalage dans le temps, les aléas du pouvoir royal. Police et justice destinées aux gens de guerre à l'origine, la prévôté des maréchaux va connaître une première extension de ses compétences sous FRANÇOIS I^r. Cette première tentative d'organisation cohérente ne sera pas menée à son terme en raison des troubles et des contestations auxquels se trouve confrontée la monarchie entre 1559 et 1661. A partir de cette date, l'absolutisme monarchique triomphant va se consacrer à l'incorporation et à l'intégration de toutes les terres et de toutes les couches sociales du royaume en réorganisant les instruments du pouvoir. La maréchaussée bénéficiera de cet effort d'organisation et de rationalisation à partir de 1670 et, surtout, tout au long du XVIII^e siècle en conservant sa fonction essentielle de justice criminelle répressive s'exerçant prioritairement sur les populations marginales, ou celles qui le deviennent lors de séditions ou d'émeutes, concurremment avec les présidiaux.

Les origines de la prévôté des maréchaux sont incertaines. On a coutume de les faire remonter aux « sergents d'arme », troupe qui aurait dépendu directement du connétable, chargé depuis 1221 de commander l'armée royale en l'absence ou au nom du souverain et qui, à ce titre, reçoit le droit de juger les militaires. La première apparition officielle de la

maréchaussée en tant que force de justice et de police date de la guerre de Cent ans et des troubles qui l'accompagnent. L'ordonnance de 1356, prise par JEAN II LE BON, confie au prévôt des maréchaux la répression des crimes et délits commis par les gens de guerre, ce qui englobait de fait toutes les personnes se trouvant à la suite des armées ou à proximité de leur lieu de stationnement (Cf note 3).

Le prévôt des maréchaux était le représentant ou le délégué du connétable et des maréchaux qui, accaparés par la conduite des opérations (ou ne souhaitant pas avoir à juger leurs propres gens ?), s'étaient déchargés sur lui de leur fonction judiciaire. L'action du prévôt était limitée au temps de guerre ce qui n'avait pas grande signification à cette époque de luttes incessantes. Le caractère quasi permanent des prévôts fut confirmé lors de la création d'un embryon d'armée permanente en 1439. Elles se virent alors chargées de la surveillance des troupes réparties en garnison, d'abord dans les provinces méridionales du royaume (1474), puis, en 1494, sur l'ensemble des provinces les plus menacées par les exactions des gens de guerre. Le prévôt ne pouvant agir seul, il lui fut d'abord ordonné de dépêcher un gentilhomme pour le représenter partout où il était nécessaire, puis des prévôts provinciaux furent créés. En 1514, Louis XII étendit le système à l'ensemble des provinces du royaume, reconnut aux prévôts le droit de juger en temps de paix les troupes permanentes, leur enjoignit de chevaucher « de garnison en garnison pour mieux faire justice » et leur ordonna de résider sur leur compagnie.

En moins de deux siècles avait donc été organisée une force de justice particulière, dont les compétences étaient liées aux lieux de commission des infractions et à la qualité des auteurs. Toutefois, pour éviter les abus, dont se plaignaient baillis et sénéchaux, les « cas prévôtaux » furent énumérés dans tous les textes concernant la maréchaussée. En outre l'ordonnance de 1514 mettait en place un début d'implantation territoriale.

On a pu voir dans cette création un moyen pour les rois de contrôler la force armée. En fait, ce contrôle se fait par l'ordonnance de 1439 qui réserve au souverain seul le droit de lever des troupes et il ne sera jamais totalement réalisé puisque les interdictions de port d'armes seront régulièrement répétées à l'époque moderne. Il faut, sans doute, davantage voir dans la prévôté des maréchaux l'affirmation de la toute puissance royale dans sa double expression de roi seigneur et de roi juge. En tant que seigneur, le roi peut déployer sa force sans retenue sur ses gens qui lui doivent allégeance et soumission. En tant que juge, il doit faire en sorte que la force ne puisse excéder ce qui est juste. La justice des prévôts, qualifiée par la suite d'expéditive, répond à ce double critère : elle ne s'exerce que sur les gens du roi, précisément ceux dont le statut social est parmi les plus bas (les gentilshommes, gens de guerre par excellence, ne relèvent de la maréchaussée que lorsqu'ils se montrent indignes de leur état) mais elle respecte le caractère de justice. En outre son caractère

terrible, qu'elle conservera par la suite, sert à montrer à tous que la soumission au souverain est le premier devoir.

Cette conception du pouvoir royal souverain va s'affirmer avec une force accrue sous FRANÇOIS I^{er}. Ce dernier s'est efforcé d'unifier les différentes justices du pays, tout en reconnaissant leur hétérogénéité, et de les soumettre à la justice royale, tâche qu'il ne pourra mener à bien. La justice doit en effet légaliser l'ordre social existant (reconnaissance et respect des priviléges) et normaliser les comportements (le roi fixe les règles qui permettent de résoudre les conflits entre particuliers).

A cette époque où le pouvoir royal tente de s'imposer définitivement à l'intérieur du pays, la monarchie est aussi occupée à s'imposer à l'extérieur du royaume, lors des guerres d'Italie qui de 1494 à 1559 vont opposer les Valois aux Habsbourg.

Dans ce contexte, FRANÇOIS I^{er} va augmenter les pouvoirs de la maréchaussée en étendant la compétence des prévôts aux crimes et vols commis sur les grands chemins, quel qu'en soit les auteurs. Les ordonnances suivantes concernant la maréchaussée jusqu'en 1636 confirmeront et étendront les cas prévôtaux malgré les oppositions des autres juridictions.

Cette décision confie donc à une juridiction militaire une compétence sur des civils. Outre le fait que cette distinction n'est pas valable (Cf note 3), les gens visés par l'ordonnance de 1536, gens de guerre et vagabonds, n'ont pas de véritable statut social ; on peut les considérer comme étant exclus. La modification du statut des pauvres et des errants a lieu au début du XVI^e siècle. Quant aux gens de guerre, leur métier en fait des gens hors norme, assimilés le plus souvent aux marginaux ; tolérés tant qu'ils sont en unités constituées, pourchassés par les communautés rurales dès qu'ils se débloquent car ils deviennent ainsi des vagabonds, au sens donné à ce terme par les ordonnances royales. Autant dire que la justice prévôtale s'exerce sur des personnes qui ne sont pas reconnues et dont la seule existence constitue une atteinte à l'ordre et au comportement social définis par le souverain, qui répare la transgression par une justice immédiate et sans appel comme le lui dicte son devoir⁽⁵⁾.

En ce qui concerne le lieu de commission de l'infraction, qui ne variera pas, il s'agit des principales voies de communication, nécessaires certes pour le commerce, utiles au déplacement de la cour encore ambulante, mais surtout primordiales pour la circulation des ordres, de l'argent et des troupes du roi.

Il ne convient donc pas de prêter à cette extension de compétence le caractère exorbitant qu'une telle décision revêttrait à l'heure actuelle. D'autant qu'elle ne transforme pas la maréchaussée en force nationale dans la mesure où chaque compagnie conserve un caractère provincial marqué et où les membres des diverses compagnies, quel que soit leur grade, sont titulaires de leur charge, ce qui donne aux maréchaussées (le pluriel restant de mise jusqu'en 1778) un caractère très disparate. D'aut-

tant, enfin, qu'elle ne préjuge en rien de l'efficacité réelle de l'institution dont il est permis de douter dans la période de troubles graves qui va agiter le pays de 1562 à 1661 (guerres de religion, révoltes fiscales, frondes).

Avec l'affirmation de l'absolutisme monarchique et l'apaisement des conflits internes, la monarchie va pouvoir organiser le royaume dans un double souci d'unification et de rationalisation de ce que nous appellerions l'administration. La maréchaussée, comme l'ensemble du système judiciaire, bénéficiera, assez largement dans les textes, de cet effort. La grande ordonnance criminelle de 1670 codifia définitivement l'organisation de la justice criminelle, intégrant les cours prévôtales dans l'ensemble du dispositif judiciaire et fixant précisément, sans les modifier au fond, leurs compétences, attributions et règles de procédure. Elle confirma ainsi leur caractère de juridiction d'exception, en concurrence avec les présidiaux, s'exerçant sur les « asociaux » et sur les crimes de lèse-majesté⁽⁶⁾. En ce qui concerne l'organisation interne du corps et son service, les grandes réformes datent du XVIII^e siècle et sont liées au rattachement de la maréchaussée au Secrétaire d'Etat à la Guerre.

L'ordonnance de 1720, œuvre du Secrétaire d'Etat à la Guerre Claude LE BLANC, peut être considérée comme le véritable texte fondateur de la maréchaussée (et de l'organisation de la gendarmerie nationale actuelle) en tant que force nationale, implantée sur l'ensemble du territoire selon un maillage permanent, articulé sur les principales voies de communication. Les compagnies de maréchaussée étaient désormais financées par l'Etat, unifiées dans leur organisation, stationnées et rattachées à une généralité, et obéissaient au même règlement.

La seconde grande réforme du XVIII^e siècle fut l'accentuation, pour ne pas dire la véritable affirmation, du caractère militaire de la maréchaussée en établissant des règles de subordination hiérarchique et un système de contrôle très strict, en n'en faisant qu'un seul corps dont tous les membres devaient justifier d'une expérience militaire solide et enfin en assimilant ce corps à un corps d'armée (ordonnances de 1720, 1769 et 1778). En outre, le logement en brigade fut désormais la règle.

Ainsi la maréchaussée, comme l'ensemble de l'armée, devenait une institution répondant aux normes actuelles d'organisation. Cette affirmation du caractère militaire correspond au souci du temps de réglementer et de codifier dans un cadre rigide⁽⁷⁾. Il ne faut pas obligatoirement y voir la reconnaissance par la monarchie d'une quelconque efficacité supplémentaire conférée par le statut militaire, mais plus simplement le maintien, classique sous l'Ancien Régime, d'un rattachement existant qu'il convient de réaffirmer.

Ces réformes paraissent mettre davantage l'accent sur le caractère de force de police, au sens actuel, que sur celui de cour de justice, dans la mesure où elles définissent précisément le service ordinaire des unités, d'aspect préventif, et codifient aussi les possibilités de réquisition de la maréchaus-

sée par les différentes autorités. Il est vrai que le XVIII^e siècle voit apparaître une réflexion plus approfondie sur la distinction à apporter entre administration, police et justice. Mais l'essentiel du service demeure la recherche et la neutralisation immédiate et sans appel des marginaux ; définition même du maintien du bon ordre. A une époque où les campagnes sont moins troublées en raison notamment de l'augmentation, relative mais réelle, du niveau de vie, la maréchaussée a moins l'occasion d'apparaître sous son aspect redoutable. Mais que renaissent les troubles, notamment à partir des années 1770 avec la guerre des farines, et la justice prévôtale reprend aussitôt toute sa rigueur.

La montée de ces troubles à la veille de la Révolution n'est sans doute pas étrangère aux quelques doléances qui, en 1789, réclament l'augmentation des brigades de maréchaussée, tout en réclamant d'autre part la suppression des justices prévôtales. Ces réclamations nous fournissent aussi une indication sur la relative inefficacité du corps, malgré les diverses réformes. Les preuves de ce fait sont suffisamment nombreuses pour ne pas avoir à insister sur ce point⁽⁸⁾. Mais il est aussi vrai que si la royauté avait souhaité faire de la maréchaussée un des piliers principaux de son pouvoir, si tant est qu'elle ait eu une telle intention, elle n'avait pas aligné les moyens matériels de son ambition. Que représentent en effet les trois mille cinq cent cavaliers de maréchaussée dans un pays qui compte en 1789 vingt huit millions d'habitants ? Que représentent-ils si on les compare aux vingt mille hommes de la troupe de la Ferme Générale ? Compte tenu de la faiblesse réelle de ses moyens, la maréchaussée, à la fin de l'Ancien Régime, ne peut donc être considérée comme un véritable organisme de surveillance du territoire, ce qui n'est pas sa principale fonction. Elle remplit néanmoins au mieux sa principale mission de justice qui, sans revêtir le caractère expéditif et sommaire qui lui a souvent été prêté, se montre rigoureuse et rapide.

Lorsque les Constituants créent la gendarmerie nationale le 16 février 1791, ils conservent l'organisation territoriale, les principes de fonctionnement de la maréchaussée, déjà adaptés au nouveau cadre départemental en 1790 et son statut militaire. De prime abord, ils se contentent donc de rebaptiser une institution de l'Ancien Régime pour mieux la conserver (par souci d'efficacité ; par réflexe mental de gens qui appartiennent à certains modes de pensée d'Ancien Régime ?).

Or cette modification, loin de n'être que sémantique, consacre le changement fondamental de destination de cette nouvelle troupe : de juridiction d'exception s'appliquant aux marginaux, elle est devenue une force de police administrative et judiciaire. Les principes révolutionnaires ont triomphé : l'égalité devant la loi interdit dorénavant des justices différentes : les pouvoirs sont séparés.

Si la gendarmerie nationale est bien l'héritière de la maréchaussée en ce qui concerne son organisation générale, elle constitue, en revanche, une création nouvelle de par son esprit. Pour la première fois dans notre

histoire, naît une force dont la principale mission est de surveiller l'ensemble du territoire et de la population. Avec la disparition de la justice prévôtale, présentée comme une exception, la maréchaussée n'avait plus lieu d'être. Mais naissait au même instant une autre exception due au maintien du statut militaire de ce nouveau corps qui restait chargé de missions civiles.

Notes

- (1) Jean-Claude MONET, « Le système de police français : un modèle à revisiter », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, novembre 1991 – janvier 1992.
- (2) Pour la commodité de l'exposé, j'emploierai indifféremment les termes de maréchaussée, de justice prévôtale ou de prévôté des maréchaux pour désigner l'institution dans son ensemble.
- (3) Il faut éviter un certain nombre d'anachronismes lorsque l'on évoque les missions et l'organisation de la maréchaussée. Ainsi la distinction entre civil et militaire, si évidente aujourd'hui, ne se fait que vers la moitié du XVIII^e siècle au moment où l'armée se retranche du reste de la nation en raison de son encerclement. C'est pourquoi *l'Encyclopédie* ne désigne pas clairement la maréchaussée comme un corps militaire. De surcroît la société reste longtemps armée malgré les interdictions royales qui se répètent et qui ne s'opposent cependant pas au droit à l'autodéfense des communautés. Les « troupes privées » sont d'ailleurs parfaitement admises.
- (4) Les notions de justice, police et administration ne sont pas clairement définies aux époques médiévale et moderne, elles restent intimement liées. Ainsi Louis XI affirmait-il que « police consiste principalement en justice et finance ». La notion de justice englobe tout ce qui concerne la bonne administration du royaume. Cette confusion entre administration, justice et police est parfaitement traduite par la confusion des titulaires de ces fonctions qui sont confiées à une seule et même personne (Intendants, Parlements, Lieutenant général de police...). Le statut du prévôt des maréchaux, à la fois officier d'épée et juge ne surprend donc personne à l'époque, de même que la confusion des missions, qui nous choque tant, est parfaitement acceptée.
- (5) Voir notamment les travaux de FOUCAULT et MUCHEMBLED.
- (6) Cf. STURGILL.
- (7) Cf. FOUCAULT Michel. *Surveiller et punir*.
- (8) Un des principaux aveux de faiblesse de la maréchaussée est le recours fréquent aux troupes réglées dès que l'ordre est sérieusement troublé. De même, la maréchaussée se révèle incapable de faire face seule aux troubles révolutionnaires en particulier au moment de la Grande Peur. En ce qui concerne le XVIII^e siècle en général se reporter aux ouvrages cités dans la bibliographie.

Références bibliographiques

- BERARD (J.), *La maréchaussée en France de 1716 à 1778*, mémoire pour le DEA d'Histoire des Institutions, Université Jean MOULIN, Lyon, 1983.
- BERTIN-MOUROT (E.), *La maréchaussée en Bretagne au XVIII^e siècle*, thèse, Faculté de Droit et des Sciences Économiques, Université de Rennes, 1969 (2 vol.).
- CAMERON (I.A.), *Crime and repression in the Auvergne and the Guyenne, 1720-1790*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1981.

- CASTAN (N.), *Justice et répression en Languedoc à l'époque des Lumières*, Paris, Flammarion, 1990.
- CASTAN (N.), « La justice expéditive », *Annales E.S.C.*, 1976, 2, pp. 331-361.
- CORVISIER (A.), *L'armée française de la fin du XVII^e siècle au ministère de Choiseul*, Paris, PUF, 1964 (2 vol.).
- FOGEL (M.), *L'Etat dans la France moderne de la fin du XV^e au milieu du XVIII^e siècle*, Paris, Hachette, 1992.
- FOUCAULT (M.), *Surveiller et punir, naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.
- LARRIHU (I.), *Histoire de la gendarmerie depuis les origines de la maréchaussée jusqu'à nos jours*, Paris, 1927 (2 vol.).
- LEBIGRE (A.), *La justice du roi, la vie judiciaire dans l'ancienne France*, Paris, Albin Michel, 1988.
- MUCHEMBLED (R.), *Le temps des supplices, de l'obéissance sous les rois absolus, XV^e-XVIII^e siècle*, Paris, Armand COLIN, 1992 ; *Revue Historique des Armées*, N° 4, décembre 1991.
- STURGILL (C.C.), *L'organisation et l'administration de la maréchaussée et de la justice prévôtale dans la France des Bourbons, 1720-1730*, Paris, SHAT, 1981.

Evolution de la gendarmerie en milieu rural de l'Empire à nos jours *

Clive Emsley

La peur de la criminalité et du désordre ainsi qu'une volonté d'établir un nouveau type de maintien de l'ordre ont présidé à la création de la gendarmerie. Si la gendarmerie française a servi de modèle à bon nombre d'institutions étrangères (Carabiniers, Guardia Civil...), chaque corps créé a répondu à des attentes nationales et s'est affirmé dans un contexte spécifique.

Les vingt dernières années ont vu paraître des recherches historiques considérables sur les origines et le développement des forces de police. L'essai d'Allan SILVER sur *La nécessité de l'ordre dans la société civile* a été le point de départ de nombre de ces travaux ; mais, comme l'indique son titre, l'essai de SILVER se consacre plus particulièrement à la perception des problèmes urbains dans les origines de la police, et s'intéresse uniquement au monde anglo-saxon⁽¹⁾. L'étude comparative de BAYLEY sur le développement de la police en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Italie, traite schématiquement des rapports entre la police et le processus politique de formation des Etats-nations, mais cette piste n'a pas été explorée par les historiens qui lui succèderont. Dans sa définition de la police, BAYLEY lie police urbaine et police rurale, police civile et gendarmerie. Pourtant la définition qu'il donne de la police, en tant qu'« organisation mandatée par une collectivité pour réguler les relations sociales en son sein, au besoin par la force »⁽²⁾, légitime l'existence d'une police de type gendarmerie, question soumise au débat.

Les gendarmes, à la différence de la police de type anglo-saxon, décrite par SILVER, qui était un phénomène essentiellement urbain et même de grande ville, patrouillaient souvent à cheval et se trouvaient généralement dans les zones rurales. Ils étaient communément recrutés directement dans l'armée, et équipés comme des soldats, mais souvent mieux payés et traités comme un corps d'élite. Pour les questions d'organisation, de finances, d'équipement et de discipline, ils relevaient du ministère de la

* Une version anglaise développée de ce texte va paraître in M. Fulbrooke, *National Histories European Perspectives*, London, University College London Press, 1993.

Guerre, non d'un ministre de l'Intérieur ou de la Justice ou d'une juridiction locale. Malgré ces différences importantes, on remarque que la gendarmerie apparaît à peu près en même temps que la police civile urbaine dans le monde anglo-saxon.

La *gendarmerie nationale* a été créée en France en décembre 1790 mais elle avait déjà une longue histoire puisqu'elle était le résultat d'une réorganisation de la *maréchaussée* de l'Ancien Régime. Les gendarmeries bavaroise et prussienne ont toutes deux été créées en 1812. Deux ans plus tard, le corps des *Carabinieri* fut mis sur pied dans le Piémont, et à la même époque, le gouvernement de Vienne créait un régiment de gendarmerie pour ses provinces de Lombardie et du Sud Tyrol. En 1822, le Parlement britannique instituait une police « *constabulary* » pour chaque comté d'Irlande, s'appuyant sur la loi de Robert PEEL de 1814 à l'origine de la création d'une force de maintien de la paix qui allait devenir la *Royal Irish Constabulary*. Techniquement le corps de gendarmes de Russie a vu le jour douze ans plus tard en 1826, lorsque des unités militaires et paramilitaires, formées une douzaine d'années auparavant, furent regroupées et placées sous le commandement du comité A.K. BENCKENDORFF. *La Guardia Civil* fut créée en Espagne en 1844 et, cinq ans plus tard, le gouvernement de Vienne élargissait l'expérience du Piémont et du Tyrol en instituant une gendarmerie sur l'ensemble de l'Empire des Habsbourg⁽³⁾.

Tous ces corps tirent leur nom de la gendarmerie française qui leur a servi de modèle, et qui elle-même est issue de la *maréchaussée* de l'Ancien Régime. Cette force de police s'est développée au Moyen-Age pour contrôler les soldats du roi, dont on disait qu'ils étaient aussi dangereux pour les sujets de Sa Majesté par leur mauvaise conduite que pour les ennemis du Roi par leurs prouesses militaires. Au début du XVIII^e siècle, les compagnies de gendarmerie sont hétéroclites et dispersées à travers la France, commandées par des officiers aux grades divers, et dont les zones de compétence se chevauchent souvent.

En 1720, les compagnies sont regroupées dans une force nationale unique sous l'autorité du ministre de la Guerre. Chaque compagnie est rattachée à une *généralité* et payée par le Trésor. Depuis l'ordonnance de 1670, la mission de cette force n'est plus seulement de surveiller les soldats du roi mais également de surveiller les malfaiteurs. Au cours du XVIII^e siècle se sont développés les modes de recrutement, de déploiement et d'organisation qui allaient caractériser le corps de gendarmerie. Le système faisait l'objet de nombreuses critiques. Certains suggéraient que des troupes régulières seraient plus efficaces que la maréchaussée dans les tâches de maintien de l'ordre. Mais le consensus, au moins parmi les gens qui possédaient du bien, était qu'il fallait augmenter cette force et ainsi améliorer la protection contre les brigands, les voleurs de grand chemin et les vagabonds.

Lorsque les révolutionnaires entreprennent la réforme transformant la maréchaussée en gendarmerie nationale, ils font passer le nombre des

policiers ruraux d'environ 3300 à 7420⁽⁴⁾. Les guerres révolutionnaires et napoléoniennes ont donné aux autres Etats d'Europe l'occasion de voir comment fonctionnait le système puisque d'une part, les gendarmes étaient partout déployés pour maintenir l'ordre dans les armées françaises et que d'autre part, les gendarmeries furent imposées aux différentes nationalités soumises à l'hégémonie napoléonienne en même temps que les systèmes juridique et administratif français. C'est ainsi que l'Italie, la Rhénanie et le Hanovre ont connu leur première expérience de la gendarmerie⁽⁵⁾.

Comme pour la police urbaine des pays anglo-saxons, les circonstances qui ont donné naissance à une gendarmerie sont différentes d'un endroit à un autre, même si l'on peut noter partout de façon sous-jacente la nécessité croissante d'imposer plus d'ordre et d'uniformité dans les campagnes. La création de la *gendarmerie nationale* fait partie du train de réformes législatives du début de la Révolution. Elle répond à l'accroissement du brigandage et du vagabondage, et aux demandes des populations d'un meilleur système de maintien de l'ordre dans les provinces.

Dans les Etats du Sud de l'Allemagne, le brigandage et le vagabondage posaient à la fin des guerres napoléoniennes des problèmes d'autant plus graves que, du fait de l'agrandissement de ces Etats par rapport à leurs frontières du XVIII^e siècle, la déportation des malfaiteurs dans un territoire voisin devenait moins aisée⁽⁶⁾.

A Bologne, le libéral Cardinal CONSALVI s'est appuyé sur le modèle impérial français pour créer les carabiniers du Pape en 1816, avec l'intention publiquement exprimée d'offrir à la population un service honnête en remplacement des *sbirri* corrompus et détestés ; cette nouvelle police devait gagner le soutien du public en agissant comme la « force morale » d'un régime moral et tout puissant⁽⁷⁾.

En Irlande, c'est la peur de voir se développer de graves désordres dans la paysannerie qui a amené à la création, en 1814, de la Force de Préservation de la Paix instituée par PEEL. Le problème était toujours le même en 1822 lorsque Henry GOULBURN présenta sa loi sur la police (*constabulary act*), qui tendait à rationaliser le système policier en le plaçant sous un commandement unique.

En Espagne, la création de la *Guardia Civil* était de la part des *Moderados* (conservateurs libéraux) une tentative de confier le maintien de l'ordre à une organisation nationale et militaire indépendante, dans un pays ravagé par la guerre civile et les *pronunciamientos*, et où le système de milices régionales existant se délitait et était soumis au trafic d'influence et à la corruption.

Les gendarmes étaient très peu nombreux sur le terrain, même si l'effectif originel de la gendarmerie nationale (7420 hommes) représentait plus du double de celui de la maréchaussée. Si l'on tient compte de la taille du pays, de sa population estimée à 28 millions d'habitants à l'aube de la

TABLEAU 1
Gendarmes, gardes et population rurale en France

	(a) Total de la population (en million)	(b) Nombre de ruraux (en million)	(c) Nombre de brigades de gendarmerie	(d) Nombre de gendarmes	Ratio de (d) à (b)	Nombre de gardes champêtres	Nombre de gardes particuliers assermentés (2)	Nombre de gardes forestiers	Nombre de gardes-pêche (3)
1846	35,4	26,7	2 695 ⁽¹⁾	14 671 ⁽¹⁾	1 : 1 824	34 742	29 017	9 985	
1851	35,8	26,6	3 121	17 041	1 : 1 564	35 025	29 276	9 865	
1861	37,4	26,6	3 500	18 979	1 : 1 401	34 818	31 179	9 723	
1866	38	26,5	3 526	18 997	1 : 1 393	35 003	33 710	9 135	4 997
1872	36,1	24,9	3 508	16 712	1 : 1 488	31 923	32 067	7 997	4 787

(1) A l'exception de l'équivalent corse de la gendarmerie : les voltigeurs corses.

(2) Les gardes assermentés pour la protection d'une propriété privée et rémunérées par le propriétaire.
(3) Jusqu'en 1862, ils étaient sous la tutelle des Ponts et Chaussées puis sous tutelle des Eaux et Forêts.

Révolution, dont 4/5 vivaient dans les campagnes, l'ampleur de la tâche des gendarmes paraît démesurée. La situation s'est améliorée au milieu du siècle suivant par l'augmentation graduelle du nombre de gendarmes. Cependant si la proportion de gendarmes par rapport à la population avoisinait celle de la police par rapport aux habitants des principales villes de province (voir tableaux 1 et 2), il n'en demeure pas moins que les hommes avaient de grands territoires à surveiller. Dans d'autres endroits, la densité de gendarmes pouvait être encore plus faible. En Prusse, si les effectifs étaient de 9000 hommes au moment de la formation du corps, en 1812, ils furent réduits à peine à plus de 1300 hommes, officiers non compris, en 1820. Dans le département du Rhin et Moselle, par exemple, le nombre de gendarmes, fixé à 130 pour une population d'environ 280 000 habitants fut ramené, en 1820, à 63 pour une population qui atteignait 400 000 habitants⁽⁸⁾.

TABLEAU 2

La population urbaine en France, en 1855⁽¹⁾

(a) Ville	(b) Population	(c) Police	Ratio de (c) à (b)
Amiens	42,000	36	1 : 1 167
Angers	33,000	25	1 : 1 320
Besançon	30,000	21	1 : 1 428
Bordeaux	90,900	154	1 : 590
Caen	30,900	20	1 : 1 545
Lille	54,000	52	1 : 1 038
Limoges	24,500	30	1 : 816
Marseille	195,000	103	1 : 1 893
Metz	32,100	31	1 : 1 035
Montpellier	33,900	28	1 : 1 211
Nancy	29,700	24	1 : 1 237
Nantes	73,800	142	1 : 520
Nîmes	38,800	32	1 : 1 212
Orléans	36,100	26	1 : 1 388
Rouen	87,000	96	1 : 906
Strasbourg	49,000	52	1 : 942
Toulouse	50,000	96	1 : 521

(1) A l'exception de Paris et Lyon qui avaient une police étatisée.

En Russie, le nombre de gendarmes des six districts de gendarmerie est estimé à 4000 hommes en 1886 sur toute l'étendue de l'Empire, alors que la population dépassait les 60 millions⁽⁹⁾.

Dans les autres grands Empires, comme celui des Habsbourg, la nouvelle gendarmerie créée en 1849 avait des effectifs plus importants. Elle comprenait seize régiments de mille hommes chacun pour une population de 41 millions d'habitants. Le pays où la densité de gendarmes était la plus forte est l'Irlande (voir tableau 3), où elle dépassait largement celle des campagnes anglaises⁽¹⁰⁾. Même après la famine de 1840, la police irlandaise a continué d'augmenter ses effectifs, alors que, au moment où la France a perdu l'Alsace Lorraine et sa population en 1871, la gendarmerie a été réduite en proportion.

TABLEAU 3

La Royal Irish Constabulary et la population irlandaise

	(a) Population (en million)	(b) Nombre de policiers RIC	Ration de (b) à (a)
1824	6,8	4 792	1 : 1 419
1831	7,8	5 940	1 : 1 307
1841	8,1	8 606	1 : 950
1851	6,5	11 286	1 : 580

La taille et l'importance des gendarmeries dépendaient à la fois de la force des élites locales et de celle des organisations nationales liées à l'Etat central en cours de développement. Si l'exercice de la police dépend d'une légitimité, c'est surtout de la légitimité que lui accordent ceux qui détiennent le pouvoir au sein de l'Etat. Au XIX^e siècle, les paysans détenaient peu sinon aucun pouvoir de ce type, même dans le cas où, comme en France après la Révolution de 1848, ils avaient acquis le droit de vote. Dans l'Europe rurale, les vieilles élites détenaient plus ou moins de pouvoir, plus ou moins d'indépendance dans l'exercice de leur autorité selon le cas ; cela avait des conséquences sur la croissance et l'autorité de la gendarmerie locale. En France, la noblesse a abandonné ses pouvoirs de police en matière criminelle au cours du XVIII^e siècle, en raison du coût élevé et de la difficulté d'exercer ce pouvoir⁽¹¹⁾. La Révolution française ayant balayé les derniers vestiges des priviléges féodaux, l'Etat centralisé de la France n'a pratiquement pas eu à négocier avec les notables provinciaux quels seraient le pouvoir et l'autorité de ses gendarmes.

A l'inverse, les *junkers* (hobereaux) de Prusse Orientale, qui se montraient loyaux envers leur roi étaient également jaloux des débordements de la bureaucratie de Berlin, et leur force leur a permis de s'opposer à la progression de l'autorité du gouvernement central et de conserver en

grande partie leurs pouvoirs y compris en matière de police. Ils considéraient la gendarmerie, créée en 1812, comme l'une des menaces que l'administration centrale faisait peser sur leur autorité. En 1820, les junkers, alliés à l'armée qui elle-même reprochait à la gendarmerie son indépendance financière, obtinrent une réduction des effectifs de cette dernière (13 000 hommes). Leurs pouvoirs se trouvèrent ainsi accrus. L'armée profita également de l'opération puisque les généraux virent leur pouvoir direct sur la gendarmerie également accru⁽¹²⁾.

Les dirigeants irlandais n'appréciaient pas non plus de perdre leur autorité à la suite de la création de la Force de Préservation de la Paix. Mais s'étant montrés particulièrement inefficaces lors des révoltes paysannes de la fin du XVIII^e et du début du XIX^e siècles, il était possible pour le gouvernement de les marginaliser. Les troubles plus importants de 1848 et 1867 montrèrent en revanche l'efficacité d'une police paramilitaire et l'isolement des dirigeants protestants face à la masse énorme de la paysannerie catholique⁽¹³⁾.

La faible densité des gendarmes sur le terrain avait des conséquences évidentes sur leur efficacité. Comme dans tout corps d'élite, les hommes étaient animés d'un solide *esprit de corps*. Ils étaient organisés en brigades de quatre ou cinq hommes stationnés dans des petites casernes, réparties stratégiquement, et en plus de leurs patrouilles régulières, ils devaient se tenir prêts à faire face courageusement à la colère des groupes de paysans armés.

Ils réussissaient souvent fort bien dans ce genre de confrontation et nombre d'autorités locales faisaient appel à eux de préférence aux différentes forces de police locales, et même à des escadrons de corps de troupe⁽¹⁴⁾.

Le contingent de la *Guardia Civil* déployé à Madrid pendant la Révolution de juillet 1854 se singularisa par sa discipline et par le fait qu'il fut le dernier à se rendre. Il faut noter également que pour les révolutionnaires, c'était le contingent qu'il fallait désarmer⁽¹⁵⁾.

Mais en général dans les périodes de grands désordres dans les campagnes, les petites brigades se faisaient neutraliser rapidement et avec une certaine facilité. Les turbulences paysannes en France vers la fin de la Seconde République en sont un bon exemple.

Certaines brigades de gendarmerie ont préféré la prudence à l'affrontement et se sont laissées désarmer ; d'autres qui ont refusé de se laisser désarmer n'ont pas fait usage de leurs armes. Les rares brigades qui ont résisté par la force, surtout celles qu'on accusait de faire appliquer les lois impopulaires, furent purement et simplement anéanties⁽¹⁶⁾.

Les difficultés dues à leur manque d'effectifs pouvaient être aggravées dans les zones rurales où on ne parlait pas la langue « nationale » mais un patois local. L'image traditionnelle du gendarme est celle d'un étranger à la région, délibérément choisi comme tel par les autorités. Ce problème

était manifeste pour les carabiniers stationnés en Sicile, pour la plupart recrutés sur le continent. Comme le remarquait un contemporain des années 1870 : « Ils vivent isolés au sein de la population comme dans un désert, ils voient, ils entendent mais ne comprennent rien »⁽¹⁷⁾.

Dans d'autres lieux, il semble que la situation soit plus complexe. Les hommes étaient affectés dans leur province d'origine, mais pas dans leur ville ou leur village natal. Poursuivant la pratique en usage dans la maréchaussée, le régime napoléonien affectait souvent les hommes dans les brigades de leur région d'origine. Cette pratique était probablement pour certains soldats un moyen de revenir au pays natal⁽¹⁸⁾.

Le décret du 13 mai 1844 portant sur l'organisation de la *Guardia Civil*, autorisait également des volontaires de l'armée à servir dans leur province d'origine⁽¹⁹⁾. Des réglementations postérieures interdirent aux gardes civils d'établir des liens avec la population et d'épouser une femme du pays. Du fait des problèmes particuliers que connaissait l'Espagne du XIX^e siècle, où les *caciques* (chefs locaux, généralement issus de la classe des grands propriétaires terriens) nommaient les maires, contrôlaient les juges et avec l'aide de bandits et de bandes de voyous truquaient les élections, les gardes se trouvèrent particulièrement isolés des communautés où ils étaient stationnés. On les appelait *La Pareja* (la paire) car pour des raisons de sécurité, ils patrouillaient par deux⁽²⁰⁾. Evidemment, un homme qui avait passé plusieurs années dans l'armée nationale puis avait été transféré dans un corps d'élite était certainement suffisamment coupé de ses racines paysannes pour ne pas être digne de confiance alors que sa connaissance de la langue ou du dialecte local était un atout.

Les gendarmes étaient les représentants des gouvernements centraux qui instituaient de plus en plus leurs propres lois fondées sur une conception juridique de la justice comme un ordre défini, imposé et maintenu d'en haut par l'Etat. Les gendarmes étaient le bras séculier de la loi ; et selon la loi, leur rôle était d'appréhender les bandits, les bouilleurs de cru, les évadés, les contrebandiers, les voleurs et les vagabonds. Ils devaient maintenir l'ordre et dans une certaine mesure prendre part aux fêtes, aux marchés, aux cérémonies publiques et aux parades. Ils devaient empêcher les rassemblements interdits, veiller à ce que les conscrits rejoignent bien leur régiment et assurer un certaine surveillance politique. Selon les époques et les contextes nationaux, ces différentes missions ont pris plus ou moins d'importance. A ses débuts, la gendarmerie nationale était en grande partie chargée de veiller à l'application des politiques de recrutement militaire de la Révolution puis de l'Empire⁽²¹⁾.

Dans les années qui ont suivi les guerres napoléoniennes dans le Piémont et en Allemagne du Sud, les gendarmeries avaient ordre de pourchasser plus particulièrement les vagabonds, considérés comme des hors-la-loi⁽²²⁾. En Irlande, c'est la peur des désordres paysans qui était la principale préoccupation des gendarmes, et ce pendant tout le XIX^e siècle. C'est dans les comtés agités du centre et du sud que l'on trouvait la plus grande

proportion de policiers, notamment ceux de Westmeath et de Tipperary qui, en 1871 comptaient un gendarme pour 194 habitants. En Russie, les gendarmes avaient davantage un rôle de surveillance politique, le corps des gendarmes étant étroitement lié au Troisième département, ou Troisième section, de la Chancellerie impériale privée de Sa Majesté. Ce département était responsable de la police politique sur tout le territoire de l'Empire. Les liens étroits de la gendarmerie avec cet organisme ont conduit un historien à conclure qu'il n'existe pas d'autre similitude entre les gendarmeries française et russe que leur organisation paramilitaire⁽²³⁾. En réalité, la gendarmerie nationale a joué, elle aussi, un rôle politique, et pendant tout le Second Empire, les gendarmes ont continué à mener ce genre de missions, malgré l'opposition de certains officiers supérieurs et malgré les directives officielles de 1852-53 les dispensant officiellement de ces tâches⁽²⁴⁾.

Bras séculier de la loi nationale et généralement favorisés en tant que tels, les gendarmes n'étaient pas les seuls policiers dans les zones rurales de nombreux Etats. D'autres sortes de police étaient recrutées dans la population, par les habitants eux-mêmes, par les grands propriétaires terriens ou par les notables de ces communautés rurales. Au début des années 1860, la *Guardia Civil* comptait 11 500 hommes et les *guardas rurales* environ 17 200. Dix ans plus tard, les effectifs atteignaient 13 000 hommes pour la *Guardia Civil* et 18 850 pour les *guardas rurales*. De plus, en Espagne, les provinces, avec à leur tête la Société Agricole de la région de Valence, insistaient beaucoup pour conserver leur propre police rurale⁽²⁵⁾. En France, la gendarmerie a fonctionné à côté de nombreux *gardes champêtres*, *gardes-pêche*, ou *gardes forestiers* (voir tableau 1). Étant du pays et accomplissant ces tâches de police à temps partiel, ces gardes étaient naturellement exposés à des pressions de la part des gens du village, du maire, ou des principaux propriétaires qui les avaient recrutés. Ils partageaient l'avis de la communauté, et non celui des juristes, sur le maintien de l'ordre. Il leur manquait la discipline et l'esprit de corps des gendarmes. Durant la Seconde République et le Second Empire, il fut question d'embriaguer les gardes champêtres comme les gendarmes⁽²⁶⁾. Mais cela aurait demandé d'importantes réorganisations et des dépenses élevées ; l'idée fut abandonnée. A la fin du XIX^e siècle en France, on reprochait unanimement aux gardes ruraux leur inefficacité. Les gendarmes, malgré l'étendue du territoire qu'ils devaient surveiller et l'obligation qui leur était faite d'agir toujours en uniforme (facilement repérable par les malfaiteurs, l'uniforme ne facilitait pas les arrestations), avaient de bien meilleurs taux de réussite que les gardes ruraux ou la police municipale⁽²⁷⁾.

Les gendarmes ont souvent été confrontés à des conceptions différentes du maintien de l'ordre. Ils ont souvent eu à intervenir dans un environnement où d'autres formes de justice étaient reconnues par la population et même parfois par l'Etat. *Le Rittergut* (sorte de fief en Prusse orientale) délimitait les frontières locales des communautés et les propriétaires y disposaient de

pouvoirs en matière de justice et de police sur tous les habitants. Bien que ces pouvoirs aient été largement limités par BISMARCK en 1872, les propriétaires de Prusse orientale ont conservé jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale des pouvoirs disciplinaires sur les travailleurs célibataires qui vivaient sur leurs terres (*Gesindeordnung*). En Russie, les anciens de la commune (*mir*) étaient habilités à juger les délits mineurs. Ils décidaient du choix de la sanction corporelle ou financière (les châtiments corporels, en principe, étaient contrôlés par le régisseur du seigneur) et envoyoyaient souvent les fauteurs de troubles récidivistes à l'armée ou en exil en Sibérie⁽²⁸⁾. Il existait aussi des formes non officielles de justice communautaire où les punitions, généralement infâmantes, depuis le charivari jusqu'à certaines formes de lynchage plus ou moins violent, suivaient un code défini reconnu par la communauté paysanne. Là où des juristes se seraient opposés à ces coutumes et auraient tenté d'imposer leur conception de l'ordre, les brigades de gendarmerie se montraient parfois discrètes en se tenant à l'écart du charivari⁽²⁹⁾. Le commandant de brigade raisonnable reconnaissait qu'une intervention des gendarmes pourrait aggraver la situation, surtout lorsqu'il y avait peu de risque que des violences physiques soient perpétrées contre la victime de la manifestation. Il lui arrivait même, à l'occasion, de partager l'attitude de la communauté vis-à-vis de la victime⁽³⁰⁾. Un cadavre découvert éviscéré et empalé à la suite d'un *Samosud* (mot à mot, action de se faire justice soi-même) dans une communauté paysanne de Russie a entraîné une action des gendarmes⁽³¹⁾, alors que ceux-ci auraient pu abandonner ce genre d'enquête à la police locale, en arguant du fait que la gendarmerie s'occupait d'infractions portant atteinte à l'ordre social, comme par exemple l'assassinat d'un propriétaire ou encore une répression brutale infligée par un propriétaire susceptible d'entraîner un soulèvement chez les paysans⁽³²⁾. Cependant lorsqu'un gendarme, quelque part, décidait de mener une action, il éprouvait de grosses difficultés à rompre la loi du silence dans une commune paysanne. Dans son roman autobiographique inachevé *Kaspar LORINSER*, écrit en hommage à son *Heimat* (son pays natal), Ludwig THOMA explique comment étaient réglées les affaires de braconnage en Haute Bavière : « Seuls les nouveaux gendarmes qui venaient d'ailleurs prenaient la peine de mener des enquêtes. Les plus anciens savaient avec quelle facilité nos gens sauraient mentir aux autorités »⁽³³⁾.

Le petit nombre de délits criminels inscrits dans la main courante des brigades de gendarmerie semble refléter le désir de la communauté paysanne de régler elle-même ces affaires, dans la mesure du possible selon ses coutumes propres, plutôt que d'avoir recours à des étrangers. Frantz VON HAXTHAUSEN-ABBENBURG, en voyage en Russie au début des années 1840, rapporte qu'il a assisté à une enquête sur un petit larcin, conduite par une vieille femme connue comme étant une sorcière⁽³⁴⁾. Cette préférence pour un arbitre local, plutôt que la police, se retrouve aussi dans l'Angleterre du XIX^e siècle⁽³⁵⁾, et probablement ailleurs. En Espagne, le contrôle qu'exerçaient les *caciques* sur les tribunaux et par

ailleurs l'hostilité et la méfiance des paysans envers la *Guardia Civil* peuvent expliquer que peu de victimes fassent appel à la justice d'Etat⁽³⁶⁾. Cependant il est également vrai que le petit nombre de délits inscrits dans la main courante d'une brigade peut refléter le désir du commandant de mener une vie tranquille⁽³⁷⁾.

Les paysans français priaient le ciel d'être délivrés du mal et de la « justice » ; dans leur définition de la « justice » il était invariablement fait référence aux gendarmes⁽³⁸⁾. Il y a pourtant eu des moments où les gendarmes ont pris le parti des paysans contre les propriétaires et, tout en réprimant les révoltes paysannes, ont parfois rappelé aux propriétaires et à leurs agents leur responsabilité dans le maintien de la paix. Peu de temps après l'unité italienne, le commandant des Carabiniers de la province de Vérone, répondant à des propriétaires qui réclamaient davantage d'efficacité dans le maintien de l'ordre à la suite d'une augmentation des statistiques de vols, leur déclara, indigné, qu'ils ne devaient s'en prendre qu'à eux-mêmes, qu'ils n'avaient pas employé suffisamment de paysans au cours d'un hiver rigoureux, et qu'ils ne puisaient pas suffisamment dans leur bourse pour assurer la protection de leurs terres⁽³⁹⁾.

En Russie, NICOLAS I^e souhaitait que ses sujets puissent venir se plaindre auprès des gendarmes de tout abus de pouvoir ou de la corruption des potentats locaux. Les gendarmes devaient faire le lien entre le bon monarque et son peuple et pour bien marquer cette intention, l'étendard des gendarmes de Moscou portait la devise « Le bien être général en Russie » (en français). Dans une traduction pleine d'humour, c'est devenu en russe : « Il est bon d'être général en Russie ». L'hostilité envers les gendarmes s'est accrue même dans les couches élevées de la société de l'Empire de NICOLAS. Quand le gouverneur de Simbirsk, à 700 miles à l'Est de Saint Petersbourg apprit que des habitants s'étaient adressés aux gendarmes pour se plaindre de mauvais traitements, il les réunit pour leur dire : « Messieurs, nous avons eu un petit différend, c'est notre affaire. Pourquoi faire appel aux gendarmes ? »⁽⁴⁰⁾.

Les gendarmes étaient peu nombreux sur le terrain, et s'ils étaient appréciés des autorités en période de troubles, ils étaient facilement débordés au cours de soulèvements révolutionnaires. Ils savaient appréhender les vagabonds et les mendians et il arrivait que plusieurs brigades se regroupent pour mener une brève campagne contre des bandits. Ce genre d'opération bénéficiait d'une approbation générale. Mais même dans des zones rurales à forts effectifs de police, comme en Irlande, leur nombre restait insuffisant pour mener de façon réaliste prévention et détection de la délinquance sur toute la circonscription. Dans certains cas, ils cherchaient à imposer une conception juridique du maintien de l'ordre, mais dans d'autres cas, ils devaient exercer leurs activités en même temps que d'autres organisations de police, et que d'autres tribunaux, habilités par l'Etat, fussent-ils contraints et forcés. Cette succession d'éléments négatifs nous amène à nous poser la question suivante : y a-t-il un commun dénominateur positif, même implicite, dans une police de type gendarmerie ?

Les gendarmeries ayant été créées à peu près à la même période que la police urbaine anglo-saxonne, on ne peut nier que les motifs sous-jacents à leur création aient été similaires. La peur de la criminalité et du désordre ainsi qu'une volonté d'établir un nouveau type de maintien de l'ordre, tels sont les facteurs qui ont présidé à la création et au développement de la nouvelle police urbaine et des gendarmeries. En France, au cours du XVIII^e siècle, les possédants semblaient de plus en plus enclins à laisser l'Etat s'occuper des questions d'ordre public, notamment de sécurité et de police. L'Etat ne demandait pas mieux que d'étendre son autorité dans ce domaine et nombre de ces nouvelles charges sont revenues à la maréchaussée⁽⁴¹⁾. Les guerres de la Révolution et de l'Empire ont bouleversé l'Europe pendant un quart de siècle ; certaines principautés, certains Etats ont vacillé ; certains se sont effondrés ; d'autres se sont restructurés et/ou étendus ; certaines économies qui pendant la période du *blocus continental* étaient organisées sur le principe de « la France avant tout » ont dû se restructurer à nouveau à la chute de NAPOLEON ; des armées ont été levées, remaniées sans cesse, et ont laissé derrière elles des réfractaires et des déserteurs. A la fin de ces guerres, ce sont des centaines de milliers de soldats et de marins qui ont été renvoyés dans leurs foyers, au moment où les économies nationales devaient s'adapter aux nouvelles réalités économiques de la paix. Tous ces éléments, augmentés de la crainte constante de mouvements révolutionnaires, amenèrent nombre de gens qui possédaient du bien ou du pouvoir, à croire à la nécessité d'un contrôle et d'une surveillance exercés par un gouvernement fort. Parallèlement, ces guerres avaient donné force à l'idée d'Etat-nation et même dans des Etats conservateurs comme la Prusse ou l'Autriche, on s'acheminait vers la création d'une armée nationale, où tous les hommes adultes devaient servir à un moment de leur vie. Le rôle des armées nationales était de combattre pour la nation dans des guerres internationales ; elles pouvaient également, bien évidemment, servir à défendre le monarque ou le gouvernement de la nation. Mais dans la logique des idées nouvelles sur l'Etat-nation, on pensait qu'il devait y avoir une force à opposer aux menaces de troubles dans les campagnes, avant de déployer les régiments de ligne.

Des changements dans les modèles d'autorité et de contrôle dans les campagnes sont également apparus, en même temps que de nouvelles conceptions du rôle de la loi et de son application. L'émancipation des serfs et la disparition des derniers lambeaux du système féodal ont rendu plus difficile la surveillance et le contrôle de la population dans la plupart des campagnes. Les conservateurs, comme les Junkers prussiens, prétendaient que les bons propriétaires agissaient paternellement dans l'intérêt de la communauté. Cependant si les Junkers s'accrochaient à leur autorité, la plupart des conservateurs cédaient devant la progression du pouvoir de l'Etat. Selon ses partisans, le bon Etat agissait dans l'intérêt de la nation ; les actions de ses fonctionnaires étaient les mêmes partout, et assujetties à la loi. Cette loi n'était pas arbitraire, puisqu'elle ne dépendait pas du bon vouloir des tribunaux ni de leurs bonnes ou mauvaises

dispositions à l'égard de l'accusé ; elle était plus sûre puisque appliquée automatiquement impartialement et uniformément dans tout l'Etat. Le gendarme avait un rôle central pour la pénétration de l'Etat dans les campagnes. Il représentait l'autorité impersonnelle de sa loi abstraite et, comme tous les fonctionnaires, il était lui-même assujetti à cette loi.

Au moment d'être muté de l'armée en gendarmerie en 1838, le Major A.I. LOMACHEVSKY fut reçu par BENCKENDORFF, qui lui expliqua les devoirs de sa nouvelle fonction : « BENCKENDORFF ajouta que ce poste requérait non seulement une conduite totalement irréprochable, honnête et noble, mais aussi une prudence de diplomate parce que, dit-il, notre souverain, en affectant un officier d'Etat-Major de gendarmerie dans chaque province, souhaite trouver en lui le même émissaire, le même représentant honnête et utile du gouvernement que ceux qu'il a dépechés à Londres, à Vienne, à Berlin et à Paris »⁽⁴²⁾.

Mais ce n'étaient pas les seuls officiers d'Etat-Major qui étaient investis d'une telle mission. Les petites brigades de gendarmerie, aussi bien lorsqu'elles patrouillaient dans leurs beaux uniformes que lorsqu'elles restaient dans leurs casernes en arborant le drapeau national, affirmaient auprès des communautés rurales que le *pays natal* n'était pas seulement le village et ses environs immédiats, mais un Etat-nation en plein développement. Si ce principe n'était pas défendu partout aussi clairement que dans la phrase de BENCKENDORFF citée plus haut, il était néanmoins implicite dans la façon dont les gendarmes devaient faire admettre des responsabilités réciproques. Le paysan devait remplir ses obligations envers l'Etat-nation en se soumettant à l'impôt et à la conscription. Le rôle du gendarme était de faire en sorte que ces obligations soient remplies, au besoin par la force. L'Etat, en échange, devait protéger le paysan des vagabonds, des brigands et de la corruption des fonctionnaires locaux ; le gendarme représentait pour le paysan, du moins en théorie, la part du contrat qui était dévolue à l'Etat.

Si l'on établit une comparaison avec les pays et les régions où s'est établie une police urbaine de type anglo-saxon, on constate le rôle colonisateur implicite des gendarmeries. En Angleterre au XVIII^e et au XIX^e siècles, on ne trouvait pas le même nombre important de paysans que dans toute l'Europe continentale. L'idée d'appartenir à un Etat anglais, associée à une notion d'« anglicité », est semble-t-il apparue beaucoup plus tôt que sur le continent. Le policier anglais était un hybride. Il était à l'origine investi d'une double responsabilité : à la fois vis-à-vis des autorités locales, le policier étant chargé de présenter les délinquants aux tribunaux locaux, et vis-à-vis du roi, en maintenant « la paix du Roi ». Cette situation complexe remonte au XII^e siècle. Elle a suivi un processus historique, que les historiens n'ont pas encore exploré, et se prolonge jusqu'au XX^e siècle. Au moment où, à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècles, se formaient les forces de police de type anglo-saxon ainsi que celles de type gendarmerie, le gouvernement de Westminster se montrait très réticent à se mêler des institutions anglaises et à « gouverner » à la manière de ses

voisins du continent. Des désordres à la périphérie de l'Angleterre ou dans l'Empire britannique, dans des lieux où existaient des sociétés paysannes du même type que celles de l'Europe, pouvaient entraîner la création d'une police paramilitaire, comme ce fut le cas en Irlande, avec la *Royal Irish Constabulary*. Mais au Sud Ouest du Pays de Galles, c'est la Police métropolitaine qui a été envoyée pour réprimer les révoltes paysannes des années 1830-1840 aux côtés des troupes régulières. On peut affirmer que s'il n'y a pas eu instauration d'une gendarmerie galloise, c'est autant parce que les désordres ont cessé dans les campagnes qu'à cause d'une quelconque conception d'un modèle civil anglais de police⁽⁴³⁾.

Le gouvernement fédéral des Etats-Unis était encore moins enclin à gouverner que son homologue de Westminster, et du fait de la constitution et des droits des Etats, il en avait encore moins la possibilité. La nature démocratique de la politique et de la société américaines a eu pour conséquence une pléthore de forces de police, chacune étant responsable devant les représentants de la communauté où elle exerçait. La colonisation des peuples indigènes s'est faite presque partout par une force militaire et non par une police de type gendarmerie ; la seule exception étant peut-être le Texas, où à partir de 1840 s'est installée une police, « les Rangers du Texas », que l'on peut qualifier de « gendarmerie démocratique »⁽⁴⁴⁾. Parmi les immigrants des grandes villes de l'Est, nombreux étaient ceux qui avaient une certaine idée de l'« américanité » ou du « rêve américain ». Ils avaient néanmoins besoin d'être quelque peu « colonisés » et « domestiqués » ; et la police locale urbaine a joué un grand rôle dans ce processus. William MAC ADOO, ex-commissaire de police municipale de New York, comparant ses anciennes fonctions à celles de la police municipale de Londres, note que dans cette dernière il n'est pas confronté aux problèmes cosmopolites de New York, la plupart des Londoniens étant nés en Angleterre et de tradition anglaise.

« L'un de nos principaux problèmes dans l'East Side, c'est de faire comprendre aux nouveaux immigrants que, contrairement à l'Europe ou à l'Asie, le mot « police » ici n'est pas synonyme de mauvais traitements, d'injustice, de cruauté, de menace de mort, ou même de mort, et que nos lois, lorsqu'elles sont appliquées honnêtement, sont synonymes de justice impartiale, de protection, de sécurité et d'équité. A la différence de ceux de Londres, les policiers new-yorkais jouent le rôle d'enseignants et d'officiers instructeurs de ces vastes divisions, pour le compte de la nation »⁽⁴⁵⁾.

La fierté qu'exprime MAC ADOO à l'égard de son ancien corps et de son pays brosse un portrait sans doute trop rose de la police new-yorkaise et de la loi américaine. Néanmoins dans la mesure où ils jouaient le rôle « d'enseignants et d'officiers instructeurs » de la nation, les policiers new-yorkais étaient investis du même type de mission que les gendarmes européens lorsqu'ils patrouillaient les campagnes et faisaient appliquer les lois de l'Etat.

Dans les communautés rurales des nations naissantes, il existait des organisations dont le but était de réguler les relations sociales, parfois par la force. En Angleterre, à partir du XII^e siècle, ces organisations ont peu à peu acquis à la fois une autorité locale et une autorité émanant du roi, selon un processus qui n'a pas encore été totalement analysé. Ailleurs, au XIX^e siècle et même jusqu'au XX^e siècle, ces organisations ont continué à fonctionner en dehors des structures formelles de l'Etat. Elles pouvaient être essentiellement paysannes, comme en Russie, parfois néo-féodales, comme en Prusse Orientale. Il arrivait que des nobles, comme les Junkers de Prusse Orientale, doivent allégeance à leur roi mais refusent l'émergence de l'Etat-nation et se battent pour le maintien de leurs tribunaux locaux et de leurs systèmes de contrôle. Les paysans étaient souvent célèbres pour leur incapacité ou leur refus obstiné d'admettre l'existence d'une juridiction qui dépasse leur *pays natal*. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le développement des polices de type gendarmerie. Elles avaient un rôle très différent des polices qui se sont développées dans des Etats ou des régions où la population se reconnaissait une certaine forme d'identité nationale. De même que les gendarmes nationaux, les Carabiniers, la *Guardia Civil*, la Troisième section ont contribué à transformer des paysans en Français, en Italiens, en Espagnols ou en Russes, et à délimiter le « territoire national », les agents de la *Northwest Mounted Police* et de la *Royal Irish Constabulary* ont contribué à transformer des peuples indigènes en loyaux sujets de la Couronne britannique, et à délimiter le territoire de l'Empire. La police urbaine se plaignait régulièrement de son manque d'effectifs, mais les gendarmes étaient encore moins nombreux sur le terrain et avaient donc encore moins de chance de pouvoir prévenir la délinquance, ce qui était officiellement le but principal de la nouvelle police bureaucratique du XIX^e siècle. Les gouvernements nationaux et impériaux justifiaient la présence des gendarmes par leur activité de maintien de l'ordre, en particulier dans la répression du banditisme et du vagabondage – activité qui permettait aux gendarmes de se faire accepter des populations. Mais il y avait une mission cachée à la création des gendarmeries ; les gendarmes étaient là pour arborer le drapeau, pour affirmer auprès des communautés rurales qu'elles étaient des parties d'un tout plus vaste, une nation ou un empire, envers lequel elles avaient des obligations sous forme d'impôts et parfois de conscription.

Notes

(1) Allan SILVER, « The demand for order in civil society : a review of some themes in the history of urban crime, police and riot », in David J. BORDUA, *The police : six sociological essays*, New York, Wiley, 1967.

(2) David H. BAYLEY « The police and political development in Europe », in Charles TILLY, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, 1975, p. 328.

(3) Bien qu'il existe quelques histoires officielles, on dispose de peu de recherches historiques détaillées récentes sur ces différentes forces de gendarmerie.

Pour la gendarmerie nationale, voir L. LARRIEU, *Histoire de la gendarmerie depuis les origines de la maréchaussée jusqu'à nos jours*, 2 vol., Paris, 1927, p. 33 ; HOWARD C. PAYNE, *The Police state of Louis Napoléon BONAPARTE, 1851-1860*, Seattle, University of Washington Press, 1966, plus particulièrement pp. 232-244 ; Pierre MIQUEL, *Les gendarmes*, Paris, Olivier ORBAN, 1990.

Pour la gendarmerie prussienne, voir Reinhart KOSELLECK, *Preussen zwischen Reform und Revolution ; Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, Stuttgart, Ernst KLETT, 1965, plus particulièrement pp. 195 à 204 et p. 460 à 463.

Pour les gendarmeries des Etats du Sud de l'Allemagne, voir Bernd WISLING, « Die Verstaatlichung der Polizei : Ortspolizei und Gendarmerie in Süddeutschland 1820-1870 », in Alf LÜDTKE, *Sicherheit und Wohlfahrt : Polizei-Praxis im 19 und 20 Jahrhundert*, Suhrkamp Verlag (1992).

Pour les Carabiniers voir John A. DAVIS, *Conflict and control : Law and order in nineteenth century Italy*, London, Mac MILLAN, 1988, pp. 232-234.

Pour les origines de la Royal Irish Constabulary, voir Stanley H. PALMER, *Police and protest in England and Ireland 1780-1850*, Cambridge University Press, 1988.

Pour le corps de gendarmes de Russie, voir P.S. SQUIRE, *The third department : the establishment and practices of the political police in the Russia of NICHOLAS I^{er}*, Cambridge University Press, 1968, Chapitre 3.

Pour la Guardia Civil, voir Enrique MARTINEZ RUIZ, *Creacion de la Guardia Civil*, Madrid, Editorial Nacional, 1976, et Diego LOPEZ GARRIDO, *La guardia civil y los orígenes del Estado centralista*, Barcelone, Critica-Grijalbo, 1982.

Pour la gendarmerie autrichienne, voir Franz NEUBAUER, *Die Gendarmerie in Osterreich*, Vienna, Verlag des gendarmerie – Jubiläumsfonds, 1925.

(4) Pour le développement de la maréchaussée au cours du XVIII^e siècle, voir Iain A. CAMERON, *Crime and repression in the Auvergne and Guyenne, 1720-1790*, Cambridge University Press, 1981 ; Claude C. STURGILL, *L'organisation et l'administration de la maréchaussée et de la justice prévotale dans la France des Bourbons (1720-1730)*, Vincennes, Service Historique de l'Armée de Terre, 1981.

(5) Stuart WOOLF, *Napoleon's integration of Europe*, London, Routledge, 1991, pp. 62 et 90-92.

(6) Pour l'étude du traitement des mendians et des vagabonds au XVIII^e siècle en Allemagne du Sud, voir Ernst SCHUBERT, *Arme Leute, Bettler und Gaunder im Franken des 18. Jahrhunderts*, Neustadt an der Aisch, Kommissionverlag Degener, 1983 ; et pour les gendarmeries de ces mêmes Etats du sud de l'Allemagne, voir WIRSIG, « Die Verstaatlichung der Polizei ».

(7) Steven C. HUGHES, « Police, public order and the risorgimento in Bologna », Ph. D. University of Michigan, 1984, pp. 51-55.

(8) KOSELLECK, *Preussen zwischen Reform und Revolution*, p. 461.

(9) SQUIRE, *The third department*, p. 95, n° 2 voir également les cartes entre les pages 90 et 91.

(10) PALMER, *Police and protest*, tableau III 3, pp. 560-561.

(11) J.Q.C. MACKRELL, *The attack on feudalism in eighteenth century France*, London, Routledge and Kegan Paul, 1973, pp. 67-71 ; Steven G. REINHARDT, *Justice in the Sarladais 1770-1790*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1991, p. 61.

(12) KOSELLECK, *Preussen zwischen Reform and Revolution*, p. 460 ; Albrecht FUNK, *Polizei und Rechtsstaat : Die Entwicklung des Staatlichen Gewaltmonopols in Preussen, 1848-1914*, Frankfurt, Campus Verlag, 1986, pp. 41-43.

(13) PALMER, *Police and protest*.

(14) Roger PRICE, « Techniques of repression : the control of popular protest in mid-nineteenth century France », *Historical Journal*, 25, 1982, pp. 859-887 ; Alf LÜDTKE, *Police and state in Prussia, 1815-1850*, Cambridge University Press, 1989, p. 76-77 et p. 156.

- (15) V.G. KIERNAN, *The revolution of 1854 in Spanish history*, Oxford, Clarendon Press, 1966, p. 63 et pp. 65-66.
- (16) Ted W. MARGADANT, *French peasants in revolt : the insurrection for 1851*, Princeton University Press, 1979, p. 38 et pp. 273-285.
- (17) Cité par Christopher DUFFY in *Fascism and the Mafia*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 60.
- (18) Clive EMSLEY, *Policing and its context, 1750-1870*, London, Mac MILLAN, 1983, p. 41.
- (19) RUIZ, *Creacion de la Guardia Civil*, p. 395 ; Raymond CARR, *Spain 1808-1975*, 2^e édition, Oxford University Press, 1982, affirme en exposant les origines de la Guardia Civil, que les hommes et les officiers pouvaient être originaires de la région où ils servaient.
- (20) Gerald BRENNAN, *The Spanish labyrinth : an account of the social and political background of the Civil War*, Cambridge University Press, 2^e édition, 1950, p. 157. Les habitants des Asturias détestaient les galiciens et dans une chanson de la révolte des mineurs d'Octobre 1934, ils mettaient dans le même sac galiciens et guardias :
- « A l'intérieur de l'arène des taureaux
Les galiciens couverts de leur tricorne
Nous utilisaient pour jouer les toreros
Certains usaient de leur sabre
Et d'autres de leur fouet
Et les policiers de galice
Nous lançaient des coups de pied. »
- Cité in Adrian SCHUBERT, *The road to revolution in Spain : the coal miners of the Asturias, 1860-1934*, Urbana, University of Illinois Press, 1987, p. 72. Il n'est pas facile de savoir si cette haine vient du fait qu'on prenait les guardias pour des « étrangers » galiciens, ou simplement s'ils se sont trouvés confondus dans la même impopularité.
- (21) Alan FORREST, *Conscripts and deserters : the army and french society during the revolution and Empire*, Oxford University Press, 1989, pp. 220-222 et pp. 228-235.
- (22) DAVIS, *Conflict and control*, p. 71 ; WISLING, « Die Verstaatlichung der Polizei ».
- (23) SOUIRE, *Third department*, pp. 236-237.
- (24) PAYNE, *Police state*, pp. 90-91 et 236-239.
- (25) LOPEZ GARRIDO, *La Guardia Civil*, pp. 151 et 159-160.
- (26) Les polices rurales ont fait l'objet d'études moins nombreuses que les gendarmeries pour les gardes champêtres, voir EMSLEY, *Policing and its context*, pp. 90-94 et 141, et Marie-Renée SANTUCCI, *Delinquance et repression au XIX^e siècle : l'exemple de l'Hérault*, Paris, Economica, 1986, pp. 22-23.
- (27) Jean-Marc BERLIÈRE : « L'institution policière en France sous la Troisième République 1875-1914 », Thèse de Doctorat, Université de Bourgogne, 3 vol, 1991, pp. 774-80 et 799-805.
- (28) Rodney D. BOHAC « The mir and the military draft » *Slavic Review*, 47 (1988), pp. 652-666 ; Steven H. HOCH, *Serfdom and social control in Russia : Petrovskoe, a village in Tambov*, University of Chicago Press, 1986, pp. 149-153.
- (29) Christian DESPLAT, *Charivaris en Gascogne : La « morale des peuples » du XVI^e au XX^e siècle*, Paris, Berger-Levrault, 1982, pp. 132-157.
- (30) Carolyn A. CONLEY, *The unwritten law : criminal justice in Victorian kent*, Oxford University Press, 1991, pp. 23-28, explique que les magistrats et la police fermaient les yeux sur ces pratiques de justice sommaire dans l'Angleterre rurale lorsque, indépendamment de la loi, elles se conformaient à des normes acceptées de tous.
- (31) Cathy FRIERSON, « Crime and punishment in the Russian village : rural concepts of criminality at the end of the nineteenth century », *Slavic Review*, 46, 1987, pp. 55-69.
- (32) John P. LEDONNE, « Criminal Investigation before the great reforms », *Russian History*, I, 1974, pp. 101-180. À la page 104, note 8, LEDONNE fait remarquer que nous ne savons pas quelle action les gendarmes russes ont mené sur le terrain en ce qui concerne l'enquête.
- (33) Ludwig THOMA, *Kaspar Lorinser*, in *Gesammelte Werke*, Munich, R. PIPER, 1956, pp. 11-12.

- (34) Franz VON HAXTHAUSEN-ABBENBURG, *The Russian Empire : its people institutions, and resources*, Trans. Robert FAIRE, 2 vol. London, Cass, 1968, pp. 228-229.
- (35) Clive EMSLEY, *Crime and Society in England, 1750-1900*, London, Longman, 1987, p. 82.
- (36) Pour l'attitude des caciques et des paysans envers la Guardia Civil voir Gerald BRENNAN, *The spanish labyrinth : an account of the social and political background to the civil War*, Cambridge University Press, 2^e edition, 1950, pp. 7-8 et 156-157 ; et Murray BOOKCHIN, *The spanish anarchists : the heroic years 1868-1936*, New York, Free Life Editions, 1977, pp. 94-95.
- (37) Ian BRIDGEMAN « Is that dog licenced ? Policing Rural Ireland in the late nineteenth century », Recherche non publiée ; LÜDTKE, *Police and state in Prussia*, p. 88, cite le cas d'un brigadier de gendarmerie qui remet un bilan annuel des arrestations opérées dans lequel « chacun des cinq rapports est absolument identique à ceux de l'année précédente ».
- (38) Eugen WEBER, *Peasants into Frenchmen : the modernization of rural France, 1870-1914*, Stanford University Press, 1976, p. 50.
- (39) DAVIS, *Conflict and control*, p. 284 et voir aussi p. 140.
- (40) MONAS, *The third section*, pp. 286 et 109.
- (41) Robert M. SCHWARTZ, *Policing the poor in eighteenth century France*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1988. C'est A. DE TOCQUEVILLE, qui, le premier, a suggéré que les français, au XVIII^e siècle, comptaient de plus en plus sur l'Etat dans ce domaine ; SCHWARTZ développe cette idée en se référant au traitement des pauvres dans la *Généralité de Caen*.
- (42) Cité dans SQUIRE, *The Third Department*, p. 86.
- (43) Clive EMSLEY, *The English police : a political and social history*, Hemel HEMPSTEAD, Wheatsheaf, 1991, pp. 52, 55 et 236.
- (44) Frank Richard PRASSEL, *The Western peace officer : a legacy of law and order*, Norman, University of Oklahoma Press, 1972, pp. 151-158.
- (45) William MAC ADOO, « The London police from a New York point of view », *The Century Magazine*, LXXVIII, 1909, pp. 667-668 et plus généralement pp. 649-670.

La gendarmerie au XIX^e siècle : les origines d'un modèle

Michael Broers

En dépit de ses origines françaises, la gendarmerie a servi de « modèle » dans de nombreux pays étrangers. Une certaine image idéalisée du gendarme a facilité cette diffusion mais c'est la structure rurale des sociétés qui s'est avérée déterminante.

Les exigences d'un modèle

La gendarmerie est l'enfant des troubles ; ses origines remontent aux bouleversements de l'époque révolutionnaire, laquelle inaugure une phase nouvelle dans l'histoire des rapports entre l'Etat et ses administrés, que ce soit en France ou en Europe. Elle prend naissance au cœur d'un Etat centralisateur confronté aux révoltes que suscite une autorité nouvellement constituée sur les décombres de l'Ancien Régime. Elle naît aussi du réalisme napoléonien, conscient de la nécessité de créer un pouvoir policier nouveau, dégagé des divisions politiques engendrées par une décennie révolutionnaire⁽¹⁾. Elle provient, enfin, de l'impatience des élites rurales envers un Etat incompétent, voire impuissant devant une criminalité croissante⁽²⁾.

La gendarmerie a donc été créée dans une période d'instabilité afin de répondre à un ensemble de dysfonctionnements. La période se caractérisait, en effet, par un manque de confiance de l'Etat en lui-même – conséquence des manifestations contre-révolutionnaires s'opposant aux réformes et à la conscription⁽³⁾ –, mais également par un manque de confiance de l'Etat envers ses propres administrés et, réciproquement, par celui des notables provinciaux à l'égard de l'Etat. Résultat de l'inefficacité de l'Ancien Régime et de la violence engendrée par la Révolution, cet héritage a pesé lourd sur les structures de la gendarmerie en tant que corps.

L'ombre contre-révolutionnaire qui, par une forte concentration de ses forces dans les campagnes, inquiétait l'Etat, est ainsi à l'origine de l'aspect militaire de la gendarmerie. Les premières missions de la gendarmerie se sont d'ailleurs déroulées dans les foyers de la contre-révolution, comme la Vendée, les départements « réunis » de la Belgique et du Piémont. Son isolement a d'ailleurs été conçu comme moyen de lutter contre les foyers de désordres politiques. La vie en caserne et le déplacement périodique des effectifs ont favorisé cette mise à l'écart. En outre, sous la pression des élites rurales désireuses d'une protection plus efficace, la gendarmerie

s'est fortement professionnalisée. Ces trois facteurs ont contribué à sa subordination au pouvoir central et à une certaine coordination au niveau national. La gendarmerie se distingue donc de manière définitive des autres corps policiers, pour la plupart d'origine locale et urbaine.

Définitivement constituée en 1804, la gendarmerie représente également un élément de consolidation du monopole de la violence exercée par l'Etat dans un sens tout weberien. Elle implique parallèlement une renonciation implicite à l'autonomie administrative des élites rurales et une avancée du pouvoir central dans le monde paysan par une présence permanente sur toute l'étendue du territoire national.

Concrètement, la présence d'une force spécifique dans le monde rural empêche désormais les incursions périodiques, effectuées en majorité par l'armée ou les milices, qui caractérisaient la gestion de la police sous l'Ancien Régime. La répartition en brigades – en principe, une par canton – permet à ce nouveau corps d'affirmer son autorité, notamment par rapport à son ancêtre la maréchaussée, uniquement maintenue dans les villes principales de province et sur les grandes routes.

En dépit de ses origines françaises, la gendarmerie sert, par des voies détournées, de modèle à nombre de pays, y compris les plus réactionnaires comme la Russie, le Piémont ou l'Autriche. Lors du Congrès de Vienne, le Tsar ALEXANDRE I^{er} s'intéresse à la gendarmerie créée par METTERNICH en Autriche, elle-même directement dérivée de la force française⁽⁴⁾. En 1815, les ministres de la police de Berlin et de Lisbonne demandent aux ambassadeurs du Roi de Savoie des informations sur les *Carabinieri Reali*, successeurs directs en Europe, de la Gendarmerie Impériale⁽⁵⁾. De son côté, la Prusse a déjà adopté ce modèle, en 1812 ; le royaume de Hollande le retient en 1814, presque sans modification, sous le titre de *maréchaussée*. Si l'Espagne absolutiste de FERDINAND VII rejette l'exemple de la force créée par Joseph BONAPARTE elle cédera peu à peu devant différents projets qui conduiront à la création en 1844 de la *Guardia Civil*, soit-disant « corps-sœur » de la gendarmerie française⁽⁶⁾. Sur les territoires britanniques, apparaît la *Royal Irish Constabulary* – corps qui fut créé en Irlande sur l'île de John BULL, * mais ne toucha pas l'Angleterre « libérale » **.

Nous n'étudierons pas ici les conditions d'exportation du modèle gendarmerique, tel n'est pas notre propos. Il faut néanmoins souligner que, en dépit des fortes influences du modèle de gendarmerie française, chaque pays a créé son corps de gendarmerie en fonction de son rôle attendu dans la société, des réalités nationales et d'une image quelque peu idéalisée. On passe, donc, du rationalisme napoléonien au romantisme, qui caractérise l'ambiance dans laquelle cette institution s'épanouit en Europe.

* John Bull est un personnage créé par J. Arbuthnot pour représenter le peuple anglais dans ses pamphlets satyriques. Popularisé par le journal humoristique The Punch, il est devenu la personification du peuple anglais avec un costume traditionnel (NDLR).

** Sur la police armée britannique à usage colonial, v. article de D.K. Das, dans ce même numéro des Cahiers (NDLR).

D'un modèle à l'image

Parmi la première génération de militaires non-français, du moins chez les officiers, le gendarme apparaît comme le « prototype » du chevalier moderne, le Paladin d'une Europe à la recherche de ses valeurs gothiques et de ses racines médiévales. Cette image n'a rien d'accessoire comme le montre la réponse de l'aristocrate russe, Leonty Vasilevich DUBLET, à sa femme, en 1830, à propos de sa nomination d'officier de ligne en gendarmerie :

« Ne deviens pas gendarme, me dis-tu ! Mais ne comprends-tu pas l'essentiel ? Si, en appartenant au corps de Gendarmerie, je devenais informateur, colporteur, il est certain que je trahirais l'honneur de mon nom. Mais, au contraire, en évitant tout ce qui concerne la police politique, je deviens un protecteur des pauvres, un bouclier pour les malheureux ; si, de manière directe et ouverte, je rends la justice aux opprimés, j'assure le déroulement des procès avec rapidité et justice — alors, que me reprocheras-tu encore ? Penses-tu que je ne pourrais mériter l'estime et que mon honneur en pâtirait »⁽⁷⁾.

Outre son côté chevaleresque, cette déclaration révèle parfaitement un des aspects importants de la gendarmerie, qui a d'ailleurs largement favorisé l'exportation de ce modèle : le caractère militaire d'un corps qui se démarque complètement des autres formes de la police. De par ses devoirs, le gendarme se distingue des informateurs, espions ou de la police proprement politique. Cette différence est visible au premier abord, par le port de l'uniforme, innovation qui a préoccupé tous les régimes. La « splendeur » et l'élégance sont devenues presque une obsession. Ainsi des règlements très précis gouvernent l'habillement de la *Guardia Civil*⁽⁸⁾. On remarque les premiers gendarmes de NICOLAS I^e par l'élégance de leurs costumes bleus et leurs gants blancs⁽⁹⁾. En 1853, les autorités prussiennes à Arnsberg insistèrent sur l'importance d'une similarité entre le costume du gendarme et celui du soldat : « Si la plaque sur le casque du soldat est noire qu'en temps de guerre, il faut se souvenir que les gendarmes ont toujours l'ennemi en face d'eux »⁽¹⁰⁾.

A travers le symbolisme de l'uniforme et la nature des gestes et des devoirs, c'est une image héroïque qui se construit. L'objectif est de valoriser la mission du gendarme et de la dissocier des fonctions parfois déshonorantes de la police, tel que l'espionnage omniprésent dans la société de cette époque. La gendarmerie ne se confond pas avec la police locale, souvent accusée de se perdre dans un petit monde de vexations et de bavardages permanents ; elle n'est pas non plus entachée par les machinations ténébreuses de la police secrète. Un véritable dédain pour l'emploi d'espions est rapidement apparu au sein même du corps, sous le Consulat, principalement en Vendée et dans les départements « réunis » de l'Italie. Très vite, ces pratiques furent considérées comme dégradantes pour un corps qui revendiquait une activité directe et visible. L'idéalisme

qui anime les premiers fondateurs de la gendarmerie marque une rupture dans les mentalités.

La réalité se chargera bientôt de contrarier cette image chevaleresque où se mêlent idéalisme et honneur, mais l'idée persistera au cours du XIX^e siècle, d'un corps galant, empreint de civisme, qui se tient volontairement hors des passions politiques ou des vendettas privées. Cette haute vision de la gendarmerie se retrouve dans les pages du journal officiel de la *Guardia Civil*, *El Mentor*, en 1956 :

« L'étude de la formation de la gendarmerie, dans les différentes nations d'Europe, montre parfaitement qu'une même inspiration est à la base de l'organisation quel que soit le pays. La gendarmerie se doit d'être ferme et droite comme la loi, impartiale comme le bon droit, discrète comme la justice, humanitaire et bienfaisante qu'elle s'appelle gendarmerie en France, maréchaussée en Hollande, Carabinieri dans le Piémont et Rome, Guardia Civil en Espagne... et sous des uniformes variés, elle comprend ses devoirs de la même façon. Les différences que l'on constate dans les uniformes ou dans l'usage des termes ne changent pas l'objectif des gendarmeries : dans toute l'Europe, se forme une seule famille, chargée de faire respecter les lois et de protéger les droits et l'humanité... ⁽¹¹⁾ »

L'image universelle du gendarme, ainsi célébrée, facilitera la diffusion du « modèle » et son accueil sans réserve. Néanmoins, si cet article décrit une gendarmerie idéale, il doit également compter avec certaines pratiques étrangères qui se sont éloignées du modèle français.

Ainsi, a propos de la gendarmerie romaine, *El Mentor* ne cache pas son mécontentement :

« La gendarmerie pontificale ne correspond nullement à celle de la France ; elle manque d'énergie et de force morale. Elle a trop à faire aux passions politiques et s'occupe peu de la poursuite des malfaiteurs ; elle reste indifférente aux crimes et préfère quelquefois protéger la fuite des inculpés pour des raisons d'argent ⁽¹²⁾ »

A côté du Paladin courageux et honnête, s'installe le policier professionnel.

De l'image à la réalité : les rapports d'un modèle au pouvoir

La gendarmerie et le modèle qu'elle propose vont connaître une large diffusion parmi les administrations des Etats européens du XIX^e siècle. De nombreux témoignages attestent de sa popularité. Elle est le corps de police préféré des officiels et on lui manifeste la même estime quelque soit le pays ou le régime concerné. Elle est appréciée par les monarchies réactionnaires de l'Est, mais également par la France censitaire, l'Espagne

libérale et constitutionnelle des *Moderados* ou l'Irlande. Pour mieux comprendre les rapports qui unissent la gendarmerie au pouvoir politique, il faut revenir sur le contexte et les conditions de sa naissance. La volonté de centralisation administrative et politique qui a primé lors de la création du modèle de gendarmerie est fondamentale. Elle s'explique par la fragilité du pouvoir dans les sociétés rurales qui se caractérisent notamment par un manque de réseaux de communications et des conditions topographiques sauvages. Le même constat s'établit de l'Irlande à la Russie, et de l'Espagne à la Prusse. La gendarmerie fait partie de l'édifice étatique. Elle contribue à parachever l'unité nationale, grâce à une présence visible sur l'ensemble du territoire, et à sa fonction d'agent du pouvoir juridique central.

La création de ce modèle gendarmique ne va pas, bien évidemment, sans heurts. Les pays concernés ne disposent pas, dans la plupart des cas, de ressources financières et administratives leur permettant une mise en place efficace de ce nouveau corps.

Les résistances internes sont alors nombreuses. Ce modèle nécessite d'abord un réseau de brigades réparties sur l'ensemble du territoire national, lequel exige, à son tour, un personnel nombreux qui fait défaut le plus souvent. Un peu partout, les espoirs de constitution d'un grand corps doté d'un personnel de qualité seront donc déçus. Les structures étatiques ne seront pas capables d'assurer les niveaux de traitement qui avaient été prévus par les premiers animateurs de ces corps afin de lutter contre une corruption endémique. De même, le niveau des effectifs pressentis sera rarement atteint et la société contemporaine ne parviendra pas non plus à fournir un nombre suffisant d'hommes instruits ou alphabétisés – qualités officiellement requises par les règlements : dans les faits, les principes dont se réclamait la gendarmerie sont restés assez théoriques.

On note ensuite un certain nombre de contradictions parmi ces principes fondateurs. La gendarmerie était ainsi appelée à participer au processus d'unification nationale alors que son isolement était censé garantir sa loyauté envers le pouvoir et la rendait populaire auprès des fonctionnaires civils. « Les gendarmes sont des frères-soldats, et non des frères-ouvriers » selon le Manuel officiel de la gendarmerie prussienne, en 1863⁽¹³⁾.

Enfin, le modèle de la gendarmerie a rencontré des oppositions acharnées – et souvent irréductibles – dans des milieux les plus libéraux de l'époque. Les hésitations de Robert PEEL témoignent de la méfiance que pouvait inspirer la gendarmerie : « le simple mot de police était suffisamment impopulaire dans l'Angleterre contemporaine pour que Liverpool se tienne à l'écart d'une telle nouveauté administrative »⁽¹⁴⁾. A l'exception de l'Irlande, cet état d'esprit persiste de nos jours dans les pays anglo-saxons. Aux Etats-Unis notamment, le modèle est expressément rejeté par les milieux urbains américains au cours du XIX^e siècle, tandis que le gouvernement de l'Union refuse d'adopter toute forme de police fédérale

— exemple souvent cité comme unique réponse américaine à l'expérience policière française. Mais au niveau des Etats, particulièrement dans l'ouest, la réalité est bien différente. Chaque Etat de l'Union possède ses *State Troopers* (police à caractère militaire), organisées et dirigées à l'échelon fédéré et qui ont en charge la police routière et les crimes violents.

Les *Texas Rangers*, proches d'une vraie gendarmerie en constituent le prototype. Déjà en place, à l'état embryonnaire, pendant la période d'indépendance texane, de 1836 à 1845, ils seront confirmés dans leurs fonctions en 1857. Face à une population géographiquement dispersée et en majorité rurale, le recours au modèle gendarmerie n'est donc pas exclu, même chez les plus libéraux.

C'est en milieu urbain que l'efficacité de la gendarmerie est la plus discutée. La ville de Hambourg est un bon exemple, si l'on s'intéresse à l'évolution des institutions policières au XIX^e siècle. Hambourg est toujours une ville indépendante lorsque son conseil municipal choisit de s'inspirer du modèle de la « Métropolitain Police » de Londres plus adaptée aux structures de sa société urbanisée et industrielle et plus à même de s'inscrire dans ses institutions politiques, que le modèle de gendarmerie française. La ville subira un choc profond, lorsque, absorbée par la Prusse en 1866, elle se verra contrainte d'accueillir dans ses rues une gendarmerie⁽¹⁵⁾. L'uniforme, synonyme d'élégance, de chevalerie et de confiance pour certains, ne suscitera que peur et méfiance dans cette ville héritière d'une longue tradition de libéralisme municipal. L'image de la gendarmerie, si soigneusement cultivée par le pouvoir, a donc ses propres limites, provoquant même une réelle hostilité.

C'est à partir du milieu du XIX^e siècle, dans des sociétés en pleine mutation, que la gendarmerie connaîtra une seconde phase de son histoire : l'évolution interne du modèle initial.

Notes

(1) En ce qui concerne les luttes politiques voir : C.M. LUCAS, « The First French Directory and the Rule of Law », *French Historical Studies*, x, 1977, pp. 231-260. G. LEWIS et C.M. LUCAS, *Beyond the Terror*, Cambridge, 1983 ; plus particulièrement les contributions de C. DOYLE, « Internal counter-revolution : the judicial reaction in southern France, 1794-1800 », *Renaissance and Modern Studies*, xxxiii, 1989, pp. 106-124.

(2) Voir surtout les œuvres de Nicole et Yves CASTAN, par exemple N. CASTAN, *Les Criminels du Languedoc*, Toulouse, 1980 ; E. CAMERON, *Crime and Repression in the Auvergne and the Guyenne, 1720-1790*, Cambridge, 1981 ; J. RUFF, *Crime, Justice and Public Order in the Old Regime*, Dover, 1984.

(3) L'étude la plus complète est celle de A. FORREST, *Déserteurs et Insoumis sous la Révolution et l'Empire*, Paris, 1988.

(4) MONAS (S.), *The Third Section, police and society in Russia under Nicholas I*, Cambridge, Mass., 1961, p. 27.

- (5) Archives de l'Etat de Turin : *Segretaria degli Affari Interni*, Série V. Miscellanea : *Registro Lettere ai Governatori e Commandanti per affari di Buon Governo e Polizia*, 1816-1820, Vol. II, 22 nov., 1815.
- (6) RUIZ (E.M.), « Las fuerzas de seguridad y orden publico en la primera mitad del siglo xix », dans V. ATARD, *Estudios sobre la Espana Liberal, 1808-1848*, Madrid, 1973, pp. 83-161.
- (7) MONAS : op. cit., p. 107.
- (8) RUIZ : op. cit., p. 160.
- (9) MONAS : op. cit., p. 19.
- (10) LÜDTKE (A.), *Police and State in Prussia, 1815-1850*, Cambridge, 1989, p. 77.
- (11) Cité dans RUIZ, op. cit., p. 147.
- (12) ibid : p. 147, note 48.
- (13) LÜDTKE : op. cit., p. 101.
- (14) GASH : op. cit., p. 178.
- (15) EVANS (R.), *The police of Hamburg in the early nineteenth century*, communication faite au « Warwick History Workshop », mars, 1987.

Origine du corps des Carabiniers du Chili

Militarisation de la sécurité publique et influence des modèles européens sur l'organisation de la police chilienne

Fernando Bustamante

Si des influences extérieures, notamment européennes, ont participé à la mise en place d'un système de police au Chili, le choix d'un corps unique, centralisé et fortement militarisé répond avant tout à des exigences internes.

Le système de sécurité intérieure chilien est unique en Amérique latine par sa centralisation extrême et du fait qu'il est formé d'un seul corps de police en uniforme de portée et de couverture nationales. Outre ce corps des Carabiniers, il n'existe que le Service des recherches ou police civile et le Service de gendarmerie chargé de l'administration des prisons.

Il n'y a pas au Chili de polices municipales, provinciales ou régionales, ni de polices spécialisées de type fonctionnel. Cette caractéristique contraste nettement avec la situation dans les autres pays du continent où les fonctions de sécurité publique sont réparties dans des corps nombreux et variés de type et de portée divers.

Compte tenu de ce qui précède, l'attention doit être focalisée sur le caractère fortement militarisé du corps des Carabiniers, qui constitue, dans la réalité, une branche de la défense nationale avec l'Armée, la Marine et l'Aviation. Jusqu'à présent, et depuis 1973, la police en uniforme dépend du ministère de la Défense et l'ordre légal lui assigne un statut militaire semblable à celui des autres branches des forces armées.

Il y a donc lieu de s'interroger sur les raisons de cette particularité chilienne.

Cette étude essaie de montrer, par quelles voies et pour quelles raisons, l'Etat chilien a choisi un modèle de police si fortement centralisé, monolithique et militarisé.

Cette situation est le résultat de processus politiques et militaires surgis à la fin du siècle dernier, étroitement liés aux problèmes de gouvernabilité, de régime politique et de modernisation de l'Etat au XX^e siècle. De plus, nous pouvons constater que l'influence extérieure a joué un rôle modeste mais significatif dans cette évolution.

Sur ce dernier point, nous tenons dès à présent à signaler que les expériences européennes et américaines ont agi de façon indirecte sur la formation et la consolidation des Carabiniers du Chili. La dynamique de constitution de la police chilienne a été assez autonome et poussée par des phénomènes endogènes ; pourtant, les acteurs décisifs de cette évolution ont jugé utile, à plus d'une occasion, d'employer des modèles, des méthodes et même des ressources provenant de l'extérieur. Ces influences ont conduit les chiliens à rechercher une expérience pouvant apporter des réponses plausibles à leurs propres problèmes. Il existe au moins quatre sources étrangères d'inspiration : espagnole (à travers l'influence du modèle de la Garde civile), allemande (surtout en ce qui concerne le régime disciplinaire et la mentalité bureaucratique), italienne (influence directe sur la formation d'une police nationale militarisée unique), et à partir des années soixante, américaine (plus importante en matière d'équipement, d'idéologie politique et de techniques anti-subversives que pour ce qui est de la doctrine de service ou du type de rapports entretenus avec le pouvoir et la société). Dans les pages qui suivent, nous expliquerons en détail les éléments de cette influence et ses effets éventuels sur le profil actuel du corps des Carabiniers du Chili.

Les origines d'une police nationale unique

Il faut souligner que le système actuel, celui d'une police nationale unique n'a pas été le premier modèle de police au Chili. Au XIX^e siècle, en effet, il existait de nombreuses polices bigarrées, certaines étant privées ou semi-privées.

Pendant cette période, les polices locales étaient étroitement contrôlées par les oligarchies locales et les grands propriétaires fonciers. Il s'agissait plutôt de bras armés du pouvoir local que de l'Etat.

La situation était légèrement différente à la frontière et dans les zones rurales plus éloignées, où le banditisme fut endémique tout au long de ce siècle. Dans ces régions, les voleurs de bestiaux et les hors-la-loi trouvaient un refuge facile sur les terres indigènes et ce grâce à la faiblesse de l'implantation de l'Etat⁽¹⁾. La sécurité de ces zones était entre les mains d'unités spéciales de l'armée, qui complétaient fréquemment leurs maigres effectifs par des bandits-déserteurs, souvent cooptés par les autorités⁽²⁾. Comme il est facile de le comprendre, la qualité de ces milices était très discutable et leur discipline, leur entraînement ainsi que leur honnêteté inexistantes.

Suite à la Guerre du Pacifique, la police rurale est créée en vue de remplacer les unités régulières mobilisées vers le nord. Cette police s'est rapidement trouvée sous le contrôle des notables et des oligarques locaux : sa responsabilité devant l'Etat est restée très faible.

La guerre civile de 1891 s'est traduite par le triomphe du Congrès sur le pouvoir exécutif. Le Congrès vainqueur représentait le pouvoir des élites civiles sur les essais centralisateurs de l'administration du Président BALMACEDA. Le résultat fut la mise en place d'un système policier de type municipal, où chaque commune avait sa propre police, et un préfet nommé par le Président de la République. On comprend facilement qu'un tel système laissait entre les mains des pouvoirs locaux, généralement liés à la grande propriété foncière, le contrôle des fonctions de sécurité publique. Le système municipalisé a très rapidement présenté de graves déficiences. Les polices communales manquaient de personnel, d'entraînement et d'équipements appropriés, et leurs politiques de recrutement étaient très irrégulières et aléatoires. Les rangs de ces forces étaient souvent constitués d'éléments provenant de la pègre ou de faveurs politiques ou personnelles⁽³⁾. La corruption, l'incompétence et le clientélisme politique fleurirent à tel point que, pendant les deux premières décennies du XX^e siècle, l'opinion publique commença à s'alarmer et que des pressions eurent lieu en faveur d'une réforme radicale du système⁽⁴⁾. Ces pressions doivent être perçues dans le contexte du discrédit croissant des institutions de la « République Parlementaire » (1891 -1925).

C'est alors, en effet, que se répandit un sentiment diffus mais croissant portant à croire que le système parlementaire s'était mué en un système de gouvernement qui n'exprimait que le particularisme et les intérêts d'un ensemble de « cliques » de notables ou de leurs clientèles politiques. Le Congrès était perçu comme un club de dirigeants fortunés ayant de forts appuis familiaux et utilisant leur position politique pour faire fructifier leurs affaires privées, leurs carrières politiques et celles de leurs proches, supporters, familiers et favoris. La critique généralisée portait sur ce climat parlementaire qui faisait perdre et annulait forcément toute notion d'intérêt public et national.

La tendance qui s'affirme à partir des années vingt en faveur d'une police nationale unique, est le résultat de tout un courant politique culturel. Face à la désagrégation oligarchique exprimée au parlement, l'étatisme centraliste apparaît comme la seule voie capable de fonder un sentiment national unitaire, fort et universaliste. Quand en 1927, le Général IBANEZ décide de supprimer les polices municipales et de transformer le régiment des carabiniers de l'armée en une police nationale unique, il ne fait que répondre à un vaste courant d'opinion qui voyait dans une telle mesure un moyen de reconstituer la nation par la voie d'un Etat organisé, à l'image d'un jacobinisme fortement unitaire et la possibilité de faire obstacle à la corruption parlementariste-oligarchique. Cet unitarisme jacobin nécessitait également un renforcement de la bureaucratisation des fonctions publiques, dans la mesure où l'image centraliste de la modernité exigeait

l'abandon des formes affectives et familiales d'assignation de fonctions et de postes, pour évoluer progressivement vers une forme en principe bureaucratique, rationnelle et de plus en plus professionnalisée de conduite de la *res publica*.

En fait, si l'on étudie le débat public de ces décennies, on voit précisément comment une série de groupes sociaux, qui se constituent autour de la professionnalisation de la « chose publique » – professeurs d'Etat, officiers de l'armée, employés des chemins de fer, fonctionnaires publics de carrière –, expriment intensément et avec une force croissante la même critique à l'égard du parlementarisme et ses institutions décentralisées. La vie nationale est perçue comme un simple cumul vénal des intérêts particuliers des caciques (sorte de patriciat local), qui empêche les organes publics de devenir le creuset d'une véritable nationalité fondée sur les prémisses modernes de l'égalité et de la justice applicables à tous selon des processus d'institutionnalisation⁽⁵⁾. Dans la diffusion de ces valeurs générales et impersonnelles, l'armée chilienne a joué un rôle extrêmement important. En fait, l'armée exprimait par ces critiques l'ascendant qu'avait pris dans ses rangs l'« *éthos* » bismarckien par la voie de l'influence hégémonique des missions allemandes chargées depuis 1886 de la formation de l'armée de terre chilienne⁽⁶⁾.

Le rôle de l'armée et la militarisation de la police chilienne. L'influence « prussienne »

Nous avons déjà signalé la façon dont l'armée fut – entre autres groupes – un porteur privilégié de l'« *éthos* » prussien bismarckien⁽⁷⁾. Une telle façon de penser a conduit cette branche de la défense à être le moteur principal d'un modèle de police nationale unique, ou du moins un modèle de police qui arrachait aux notables civils le contrôle de la sécurité publique pour le transférer à des instances « nationales-étatiques ».

Ceci s'explique par le fait qu'au début du siècle, l'armée chilienne était l'une des rares institutions, et sans doute la plus forte, qui avait pu se soustraire à la puissance du clientélisme oligarchique. C'est pourquoi une réorganisation draconienne de la fonction policière aurait difficilement pu se faire à partir d'une institution autre que l'armée, au moins dans un premier temps.

Quand IBANEZ unifie tous les corps de police en 1927, il décide de le faire en les plaçant sous l'égide d'un régiment de l'armée : le régiment des Carabiniers. Pourquoi le corps des Carabiniers ? L'explication réside dans le fait que déjà depuis la fin du siècle dernier, l'armée avait rempli des fonctions de police dans certaines zones et des tâches qui ne pouvaient pas être assumées par les polices municipales inefficaces.

Déjà en 1887, l'escadron des Carabiniers avait commencé à partager avec la police de Santiago certaines tâches d'ordre public-urbain. Avant cette date, l'armée avait de plus en plus pris en charge des missions de surveillance rurale. De par ses fonctions de répression du vol de bestiaux, du brigandage paysan et de surveillance de certaines zones frontières ou de voies de communication importantes, les Carabiniers fonctionnaient au début du XX^e siècle, comme unique corps de police de portée nationale.

En fait, le modèle le plus proche de celui des Carabiniers chiliens était celui de la Garde civile espagnole ⁽⁸⁾. On peut penser que les commandants militaires chiliens ont développé le corps des Carabiniers en ayant précisément à l'esprit les fonctions et le déploiement de la Garde civile espagnole ⁽⁹⁾.

Le régiment de Carabiniers a débuté avec la formation d'un corps de gendarmes destiné à lutter contre le brigandage rural sur la frontière encore mal pacifiée de l'Araucanie, dans les années 1880 ⁽¹⁰⁾. Ce corps a pourtant rapidement pris son autonomie par rapport au contrôle central : il est devenu une force qui imposait la loi à ses risques et périls, intervenant à sa guise dans la politique locale ⁽¹¹⁾. Cela amena l'armée à envoyer vers le sud, en 1902, l'escadron de gendarmes, avec lequel a été formé en 1903 le régiment de gendarmes qui devait opérer, non plus seulement dans le sud, mais à toutes les frontières et aux points extrêmes du pays. En 1906, le Général KÖERNER lui-même, cet officier allemand qui avait dirigé la « prussianisation » de l'armée de terre chilienne, se chargea d'organiser la fusion de la gendarmerie du sud avec celle de l'armée, pour former ainsi le corps des Carabiniers du Chili, pour la défense à présent des frontières, chemins et zones rurales dans tout le pays.

A partir des années 1880, on le voit, l'armée va assumer peu à peu des fonctions de police dans des zones de plus en plus vastes et étendues. Elle va ainsi lentement former des corps spécialisés au sein de sa propre organisation, assumant des fonctions supplémentaires et parallèles à celles des polices dirigées par des civils.

Dans les deux décennies suivantes, la croissance et l'extension de l'influence des Carabiniers s'est beaucoup accélérée ⁽¹²⁾. L'historien chilien Carlos MALDONADO soutient que pendant cette phase de formation, les initiateurs de ce processus ont activement cherché à s'inspirer du modèle espagnol et de celui des « Carabinieri » italiens ⁽¹³⁾. Il est bien établi que des missions militaires chiliennes se sont rendues en Italie dans le but d'étudier le système policier italien, et il existe des documents de ces officiers présentant leurs conclusions et recommandations ⁽¹⁴⁾. Le Général IBANEZ lui-même a eu des contacts avec l'armée italienne et a résidé dans ce pays. De ce fait, dans les années 1920 et 1930, ses ennemis politiques le considéraient comme un diffuseur d'idées « fascisantes » dans la politique chilienne. Son programme de modernisation autoritaire et étatique dans les années 20 a sans aucun doute certains points communs avec l'expé-

rience de MUSSOLINI en Italie ; de même, sa polémique contre le parlementarisme « corrompu » n'est pas sans rappeler celle des fascistes contre le « transformisme » de la Première République italienne.

Malgré cette référence au système italien, le modèle allemand allait avoir une influence plus importante sur l'organisation de la police chilienne. Dans les années 30, et à partir de 1931, deux éléments ont renforcé cette influence : d'une part, les premiers commandants de Carabiniers étaient des officiers de l'armée, formés à l'école prussienne ; d'autre part, deux instructeurs policiers allemands détachés ont obtenu que l'Etat envoie des officiers de Carabiniers en Allemagne et en Italie pour compléter leur formation. Les instructeurs allemands ou chiliens de formation allemande ont contrôlé l'Ecole des Carabiniers jusqu'en 1941⁽¹⁵⁾.

Il existe cependant un autre aspect qui explique la forme prise par la police chilienne à partir des années 20. Dès le début du XX^e siècle, les premiers symptômes d'une organisation et d'une mobilisation ouvrière se font sentir au Chili. La réaction des secteurs patronaux fut extrêmement intransigeante. Les conflits du travail aboutirent, à plusieurs occasions, à de violentes confrontations où l'ordre public s'est vu menacé. Les polices municipales ou les gardes des mines étaient incapables de faire face à ces mouvements : à diverses reprises, l'armée dut être appelée à intervenir pour remplir des fonctions de répression anti-ouvrière⁽¹⁶⁾. Ces interventions furent particulièrement sanglantes, faisant à chaque fois des milliers de morts. De ce fait, les forces militaires acquérirent une très mauvaise réputation dans les milieux ouvriers et salariés⁽¹⁷⁾. Cette hostilité fut manifeste pendant toute cette période et les commandants la perçurent rapidement. KÖERNER lui-même et ses successeurs en arrivèrent à penser qu'il était grandement préjudiciable de faire agir l'armée directement comme appareil policier et qu'il ne fallait pas laisser ces troupes, au contact des civils⁽¹⁸⁾.

La meilleure solution était donc de créer, à partir d'une unité spécialisée de l'armée, un corps autonome capable de se consacrer professionnellement au maintien de l'ordre public. Ce service à la fois centralisé et militarisé permettrait, par ailleurs, de dégager le gros des forces armées de fonctions pouvant mettre en péril leur image de marque face aux luttes sociales croissantes de l'époque.

Depuis lors, le degré d'autonomie des Carabiniers vis-à-vis des autres branches de la défense a été fluctuant. Les militaires ont toujours préféré un corps de Carabiniers hautement militarisé et dépendant du ministère de la Défense, solution qui s'est imposée en 1973. En revanche, depuis 1931, il avait été décidé que la police en uniforme dépendrait du ministère de l'Intérieur, ce qui la liait beaucoup plus étroitement au gouvernement civil et au Président de la République. Les militaires ont toujours soutenu que ce modèle peut nuire à l'indépendance professionnelle de la police, car il ouvre la porte à une manipulation exagérée de celle-ci, dans des désseins qui n'ont à voir qu'avec les seuls intérêts particuliers du gouvernement au pouvoir et de ses partisans.

Les influences extérieures dans l'organisation du corps de Carabiniers du Chili

Jusqu'à présent nous avons évoqué les raisons de la formation d'une police chilienne militarisée unique et nous avons noté les instants et les instances où certaines influences extérieures se sont insérées dans le processus de la naissance des Carabiniers chiliens. Nous ne pouvons achever ce travail sans mentionner, au moins en passant, une source supplémentaire d'influence.

Au cours des années soixante, et avec une particulière intensité à partir de l'administration du Président FREI, les Carabiniers sont entrés dans une espèce de second processus de modernisation. Ce sont les Etats-Unis qui à cette occasion, encouragèrent et appuyèrent le plus fortement cette opération⁽¹⁹⁾. Il faut comprendre cette phase dans le contexte de la Révolution cubaine et de ses séquelles en Amérique latine. Les gouvernements latino-américains et les Etats-Unis étaient très préoccupés par les formes innovantes de lutte insurrectionnelle popularisées par le castrisme. La guerilla urbaine et la guerilla rurale de type « foyer » se présentait comme une forme alternative dangereuse de lutte révolutionnaire.

Ce fut donc une priorité de rééquiper et de préparer les polices et les armées de l'Amérique latine à affronter ce nouveau type de menace. Au Chili, la possibilité d'une guerilla rurale de style cubain ou guatémaltèque était lointaine, en raison des conditions particulières du terrain et de facteurs politico-sociaux spécifiques. Par contre, il était plus plausible de s'attendre à des mouvements urbains de type *Tupamaro* ou *Montonero*. La police chilienne se prépara à être en première ligne de choc contre cette menace éventuelle et à cet effet, elle put compter sur une coopération copieuse de Washington⁽²⁰⁾.

Cependant, l'assistance américaine, ne consista pas, comme l'influence allemande ou italienne du début du siècle à transformer l'« éthos » civique ou les relations entre pouvoir civil et pouvoir militaire. Ce fut plutôt un effort technique spécialisé pour développer des capacités opérationnelles déterminées et pour fournir l'équipement approprié à une force dont on ne prétendait ni modifier la culture organisationnelle ni la doctrine politique. L'assistance américaine se bornait à rendre plus efficaces les Carabiniers en vue de certaines fonctions, sans les réorganiser ni changer le modèle global de sécurité intérieure chilienne. Il n'y eut jamais aucun effort, par exemple, pour essayer de reproduire le système très dispersé des polices américaines⁽²¹⁾. C'est ainsi que malgré l'intensité du processus d'assistance technique et l'importance de l'aide apportées par les Etats-Unis au cours de ces années, les Carabiniers du Chili ont continué à agir dans le contexte politico-social chilien ainsi qu'ils l'avaient toujours fait et sans modifier leur structure institutionnelle.

Il nous reste à présent à résumer les sources d'influence étrangère, et notamment européenne, dans le processus de formation de la police

chilienne et du système de sécurité intérieure centralisé qui caractérise ce pays.

L'influence allemande a été particulièrement importante sur la formation d'un « éthos » bureaucratique et centraliste, sur celle d'une éthique du service public, ainsi que sur le déroulement des carrières et les modalités d'entraînement et de formation des Carabiniers en tant que corps unique de police chilien. Cette influence se retrouve également dans la mentalité institutionnalisée de rejet du clientélisme, dans l'image officielle de serviteurs publics impartiaux, dans le culte de l'Etat et de la loi. Elle a un rapport avec le fait que l'organisation du système chilien actuel a fait partie d'un effort centralisateur provenant d'un groupe qui se prétendait « classe universelle », capable de créer un Etat fort, susceptible de moderniser les relations sociales régnantes et de les discipliner ; de mettre en service l'idée abstraite de l'Etat-nation et de domestiquer les classes sociales oligarchiques, en leur arrachant l'un des outils essentiels du pouvoir local : les polices communales synonymes de contrôle politique direct sur les services de sécurité publique.

L'influence espagnole est la plus indirecte de toutes, et peut se percevoir au tout début de la formation de la police militaire chilienne⁽²²⁾. Elle a fourni le modèle d'une garde rurale, destinée à étendre le bras de l'Etat jusqu'aux frontières du territoire effectivement contrôlé par la société chilienne ; mettant ainsi de l'ordre dans les zones où la vie sociale n'avait pas encore acquis une régularité et une domesticité permettant de confier la conduite de la police à des groupes locaux un tant soit peu fiables. Le modèle de la Garde civile est lié à l'image d'une police palliant les faiblesses et les défaillances d'un Etat national qui n'a pas encore acquis la pleine souveraineté sur son espace. C'est ainsi que ce modèle a jeté les bases d'un développement des Carabiniers de la périphérie vers le centre, des gardes frontières vers un appareil unique de police.

L'influence du modèle italien est plus directe, particulièrement en ce qui concerne les aspects organisationnels plus spécifiques, telle la recherche déjà concrète d'une institutionnalisation définitive d'une politique unique nationale. Cette présence est également la conséquence des affinités personnelles de certains officiers chiliens clés et de leurs collègues italiens, étant donné la force que la pensée mussolinienne a représenté dans certains cercles nationalistes proches de l'ibanisme, et l'harmonie qui existait entre le projet réformateur « anti-parlementariste » des centralisateurs de l'année 1925, et le fascisme méditerranéen ou le proto-fascisme de PRIMO DE RIVERA en Espagne – référence également importante pour certains ibanistes.

Enfin, comme nous l'avons indiqué, les réformes des années soixante ont été beaucoup plus épidermiques que ne le laissait croire l'importance des ressources engagées. Au fond, les chefs politiques et policiers chiliens ont profité du souci américain de stabilité de l'Amérique latine, pour obtenir les moyens, les ressources et l'assistance permettant de moderniser et de

perfectionner leur propre système préétabli, afin de l'adapter aux nouveaux défis à affronter sans avoir à payer de tribut.

Le tableau qui nous est présenté est, en somme, celui d'un processus fortement endogène, où les influences extérieures sont « choisies » par l'influencé. Dans chaque cas, ce sont les chiliens eux-mêmes qui vont chercher une assistance appropriée aux problèmes internes à résoudre. L'influence s'est toujours fait sentir à un niveau « sous-étatique » : les nombreux membres des missions allemandes du début du siècle ne venaient pas au Chili au nom d'une aide officielle ; mais ils étaient engagés par l'Etat chilien comme de simples particuliers et incorporés comme officiers faisant partie du personnel de l'institution qu'ils conseillaient. Dans le cas de l'influence italienne ou espagnole, l'engagement est encore plus faible, puisqu'il s'est toujours agi d'officiers chiliens qui allaient dans ces pays en étudier les systèmes et apprendre, sur place, à résoudre les problèmes d'organisation qu'ils rencontraient dans leur pays.

Notes

(1) José BENGOA, *Historia Social de la Agricultura Chilena. El Poder y la Subordinacion*, Santiago 1988.

(2) Gonzalo VIAL CORREA, *Historia de Chile*, Santiago, 1987, Vol. II.

(3) Lieutenant Ramon MUÑOZ SILVA, *Escandalos Policiales o lo que Ocurre en la Policia de Santiago. La Desorganizacion de nuestras Policias y su Desmoralizacion*, Santiago, 1916. Ferenc FISCHER, « Las Tensiones Sociales en los Primeros Anos del Siglo XX en Chile y el Papel Social de las Fuerzas Armadas », *Latinamerika Studien*, Vol. 25, Frankfurt/Main 1990.

(4) Voir par exemple : Roberto MARIO, *La Corrupcion de la Policia Secreta de Santiago*, Santiago, 1917. De même Francisco BUSTAMANTE BASCUNAN, *Estudios sobre la Policia de Chile* (Rapport), Conception, 1918.

(5) Sur ce climat d'opinion, voir Fernando BUSTAMANTE, « La ideología de los Sectores Medios Chilenos : Un Estudio de Caso, el Magisterio Primario en Chile en los Anos Veinte » (Rapport), Santiago, Université Catholique du Chili 1975. En ce qui concerne plus directement la question policière, Robustiano VERA, *Estudios sobre Policia*, Santiago, 1899.

(6) La marine, en revanche, était soumise à l'influence d'instructeurs britanniques. Cette branche s'est montrée la plus résistante aux réformes centralisatrices de 1925-31 et c'est elle qui s'est le plus opposée au remplacement de la politique aristocratique par une police bureaucratisée et professionnelle : son modèle de « bon gouvernement » était plus proche de l'esprit du *gentleman* britannique que du serviteur public professionnel prussien.

(7) Il ne faut pas non plus sous-estimer le rôle du professorat des lycées d'Etat. La formation et les méthodes pédagogiques de ces enseignants se sont vues profondément affectées à la fin du XIX^e siècle par des missions allemandes qui ont cherché à imposer la méthode et l'organisation de l'enseignement en vigueur dans leur pays à cette époque. Cela a sans doute amené à ce que les valeurs des classes moyennes lettrées de l'époque soient profondément influencées par le « prussianisme », avec la vision de la morale publique, hiérarchisée, réglementaire et « idéalisant l'Etat ».

(8) Sur le modèle espagnol, voir : Diego LOPEZ GARRIDO, *La Guardia Civil y los Orígenes del Estado Centralista*, Barcelone, 1982 et Jaume CURBET, « Le Modèle policier espagnol »,

in *Policia y Sociedad Democratica*, Madrid, 1983 – voir également BALLBE (M), « Les défis du système policier pluraliste en Espagne », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, Nov. 1991 – Janv. 1992, pp. 121-128.

(9) FISCHER, *op. cit.*

(10) VIAL CORREA, *op. cit.*

(11) Sur l'histoire polémique des gendarmes du sud, voir Jorge Lara CARMONA, *Trizano, et Bufalo Bill Chileno*, Santiago, 1936. Voir également VIAL CORREA, *op. cit.*

(12) Colonel Manuel ESCALAS ESCOBAR, *Vigia Permanente*, Santiago 1981, p. 127.

(13) Carlos MALDONADO, « Los Carabineros de Chile : Historia de una Policía Militarizada », in *Ibero-Americana, Nordic Journal of Latin American Studies*, Vol. XX, 3, 1990.

(14) Voir par exemple les rapports de l'attaché militaire chilien à Rome en 1921, dont un, très minutieux, sur les « Carabinieri », qui a été remis à ses supérieurs en 1923 ; Major Otto NASCHOLD, *Sobre la Organizacion y Servicio de los Carabineros Reales del Reino de Italia*, Santiago, 1927.

(15) Waldo URZUA ALVAREZ : *Del Pesquisa al Investigador. Reseña Historica del Desarrollo de los Servicios de Investigaciones en el País*, Santiago, 1947.

(16) Voir Augusto VARAS, Felipe AGUERO, Fernando BUSTAMANTE ; *chile : democracia y fuerzas armadas*, Santiago-Chile, FLACSO, 1981.

(17) Voir FISCHER, *Op. cit.*, également Pedro Bravo ELIZONDO, « Santa Maria del Salitre : Recuperacion de una Historia Obrera », in *Santa Maria del Salitre*, Iquique, 1989.

(18) Patricio QUIROGA et Carlos MALDONADO, *El Prusianismo en las Fuerzas Armadas Chilenas. Un Estudio Historico 1885-1945*, Santiago, 1988.

(19) Heraldo MUÑOZ et Carlos PORTALES : *Una amistad Esquila : las Relaciones entre Estados Unidos y Chile*, Santiago, 1987, p. 72.

(20) Liisa NORTH, « The military in chilean politics » ; *Armies and politics in Latin America* (ed. par Abraham LOEWENTHAL) New-York et Londres 1976. Fernando RIVAS SANCHEZ et Elisabeth REIMANN WEIGERT, *Las Fuerzas Armadas de Chile. Un Caso de Penetracion Imperialista*, Mexico, 1976.

(21) Sur le système qui prévaut dans les pays anglo-saxons et leur comparaison avec des pays tels que ceux du continent européen, on peut consulter l'article de José María RICO, « Sistemas Comparados de Policía », in *Policia y Sociedad Democratica*, Madrid, 1983, p. 29-47. Voir également « Polices en Europe », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, *op. cit.*

(22) Ferenc FISCHER donne quelques renseignements montrant que le modèle espagnol était très présent dans l'esprit des autorités chiliennes lorsqu'elles ont développé les carabiniers en tant que police rurale militarisée, *op. cit.*, p. 215.

Références bibliographiques

José BENGOA. *Historia Social de la Agricultura Chilena. El Poder y la Subordinacion*, (Histoire sociale de l'agriculture chilienne. Le pouvoir et la subordination), Santiago, 1988.

Pedro BRAVO ELIZONDO, « Santa Maria del Salitre : Recuperacion de una Historia Obrera », (Santa Maria del Salitre : Récupération d'une histoire ouvrière), in *Santa Maria del Salitre*, Iquique, 1989.

Francisco BUSTAMANTE BASCUNAN, *Estudios sobre la Policia de Chile* (Rapport), (Etudes sur la police du Chili), Concepcion, 1918.

Fernando BUSTAMANTE, « La ideología de los Sectores Medios Chilenos : un Estudio de Caso, el Magisterio Primario en Chile en los Anos Veinte » (Rapport), (L'idéologie des secteurs moyens chiliens : une étude de cas, l'enseignement primaire au Chili dans les années vingt), Santiago, Université Catholique du Chili, 1975.

Jaume CURBET, « El Modelo Policial Espanol », (Le modèle policier espagnol), in *Policia y Sociedad Democratica*, Madrid, 1983.

Colonel Manuel ESCALA ESCOBAR, *Vigia Permanente*, (Guetteur permanent), Santiago, 1981.

Ferenc FISCHER, « Las Tensiones Sociales en los Primeros Anos del Siglo XX en Chile y el Papel Social de las Fuerzas Armadas », (Les tensions sociales dans les premières années du XX^e siècle au Chili et le rôle social des forces armées), *Lateinamerika Studien*, Vol. 25, Frankfurt/Main 1990.

Jorge LARA CARMONA, *Trizano, el Bufalo Bill Chileno*, (Trizano, le Bufalo Bill chilien), Santiago, 1936.

Diego LOPEZ GARRIDO, *La Guardia Civil y los Orígenes del Estado Centralista*, (La Garde civile et les origines de l'Etat centralisateur), Barcelone, 1982.

Carlos MALDONADO, « Los Carabineros de Chile : Historia de una Policía Militarizada », (Les Carabiniers du Chili : Histoire d'une police militarisée), in *Ibero-Americanica, Nordic Journal of Latin American Studies*, Vol. XX : 3, 1990.

Roberto MARIO, *La Corrupcion de la Policia Secreta de Santiago*, (La corruption de la police secrète de Santiago), Santiago, 1917.

Heraldo MUÑOZ et Carlos PORTALES : *Una Amistad Esquiva : las Relaciones entre Estados Unidos y Chile*, (Une amitié revêche : les relations entre les Etats-Unis et le Chili), Santiago, 1987, p. 72.

Lieutenant Ramon MUÑOZ SILVA, *Escandalos Policiales o lo que Ocurre en la Policia de Santiago. La Desorganizacion de Nuestras Policias y su Desmoralizacion*, (Scandales policiers ou ce qui se passe dans la police de Santiago. La désorganisation de nos polices et leur démoralisation), Santiago, 1916.

Major Otto NASCHOLD, *Sobre la Organizacion y Servicio de los Carabineros Reales del Reino de Italia*, (Sur l'organisation et le service des Carabiniers royaux du Royaume d'Italie), Santiago, 1927.

Liisa NORTH, « The military in chilean politics », *Armies and Politics in Latin America*, ed. par Abraham LOEWENTHAL, New York et Londres, 1976.

Patricio QUIROGA et Carlos MALDONADO, *El Prusianismo en las Fuerzas Armadas Chilenas. Un Estudio Historico 1885-1945*, Santiago, (Le prussianisme dans les forces armées chiliennes. Une étude historique 1885-1945), 1988.

José Maria RICO, « Sistemas Comparados de Policia », in *Policia y Sociedad Democratica*, (Systèmes comparés de police), Madrid, 1983.

Fernando RIVAS SANCHEZ et Elisabeth REIMANN WEIGERT, *Las Fuerzas Armadas de Chile. Un caso de Penetracion Imperialista*, (Les forces armées du Chili. Un cas de pénétration impérialiste), Mexico, 1976.

Waldo URZUA ALVAREZ : *Del Pesquisa al Investigador. Reseña Historica del Desarrollo de los Servicios de Investigaciones en el País*, (Du détective à l'enquêteur. Compte rendu historique sur le développement des services de recherches dans notre pays), Santiago, 1947.

Augusto VARAS, Felipe AGUERO, Fernando BUSTAMANTE, *Chile : Democracia y Fuerzas Armadas*, (Chili : Démocratie et forces armées), Santiago-Chile, FLACSO, 1981.

Robustiano VERA, *Estudios sobre Policia*, (Etudes sur la police), Santiago, 1899.

Gonzalo VIAL CORREA, *Historia de Chile*, (Histoire du Chili), Santiago, 1987, Vol. II.

La police armée dans la tradition coloniale britannique

l'expérience indienne

Dilip K. Das

Deux formes de police se sont développées dans les îles britanniques. La plus ancienne est la Royal Irish Constabulary, police de « type militaire », selon l'expression de certains auteurs et qui fut introduite par Sir Robert PEEL, pour restaurer l'ordre en Irlande. A côté de cette force de police, contrôlée par le gouvernement, PEEL organisa un peu plus tard à Londres la Police métropolitaine, responsable devant les autorités locales et les représentants ministériels.

Seule, la première de ces formes de police fut expor- tée par les britanniques dans leur Empire colonial. Perfectionné en Inde, ce modèle s'est montré utile dans les colonies britanniques pour la sauvegarde des intérêts impériaux.

Dans cette étude, je me propose d'analyser le modèle de police colonial en tant que forme spécifique de l'activité policière, avant de discuter plus précisément du rôle de la police armée dans la tradition coloniale britannique. Il est nécessaire, en effet, d'appréhender le modèle colonial dans sa totalité pour bien situer la place de sa branche armée.

Le *Bobby* sans arme est un symbole célèbre du système policier britannique. Il concrétise cette philosophie du « policing by consent » qui distingue de façon radicale le caractère strictement civil de la police anglaise du caractère « paramilitaire » des polices continentales telles que la Gendarmerie française, les Carabiniers italiens, la Maréchaussée néerlandaise, la Garde civile espagnole ainsi que, sur ce point, la *Garde Siochana* irlandaise (REITH, 1975, 1956 et 1938 ; BANTON, 1964 ; BROGDEN, 1982 ; REINER, 1991 ; WADDINGTON, 1991). C'est ainsi que JEFFERSON (1990) considère le modèle de police « paramilitarisé » ou le modèle « colonial » comme étranger à la tradition britannique, en raison de la façon brutale avec laquelle systématiquement ces polices procèdent aux arrestations et à la dispersion des manifestations.

A l'opposé de cette image célèbre, une autre forme de police s'est répandue dans les îles britanniques, entièrement différente de la concep-

tion et de la philosophie publiquement admises du « modèle Métropolitain », cette version policière à usage interne que Sir Robert PEEL a introduit à Londres en 1829. Le modèle colonial institué en Irlande sous le nom de *Royal Irish Constabulary* était conçu pour maintenir l'ordre dans un territoire étranger, et en particulier pour assurer la sécurité des structures et préserver les intérêts coloniaux. Cette institution policière coloniale s'est organisée à la fois sur le mode armé et non armé.

Mon essai d'analyse critique portera sur le fait que la police armée, en Inde, fut et est utilisée essentiellement pour le maintien de l'ordre et non pour la prévention et la détection de la criminalité, à la différence de la Police Métropolitaine britannique (*British Metropolitan Police*) qui, elle, avait en charge l'ensemble de ces fonctions. En d'autres termes, cette police armée est une police du « maintien de l'ordre » et non du « respect de la loi » (BANTON, 1964). En Inde, la police armée est une police spéciale qui n'est pas légalement mandatée pour accomplir la totalité de ces fonctions.

Comme on le sait, les britanniques avaient des colonies dans le monde entier : on disait que, dans l'Empire britannique, le soleil ne se couchait jamais. Dans cette étude, je me concentrerai sur le cas de l'Inde et j'examinerai la tradition de la police armée en tant qu'elle apparaît comme l'héritage de la colonisation britannique. Le système de la police coloniale, qui a été instauré en Irlande et s'est répandu dans les colonies, s'est perfectionné en Inde. C'est dans ce pays que les britanniques l'ont façonné pour en faire le modèle policier de tout leur empire. CHATMAN fait état, en 1959, du fait que « la police indienne a eu plus d'influence sur l'évolution des forces coloniales que la *Royal Irish Constabulary* (RIC) ou la police britannique ». TOBIAS déclare, en 1977, que l'Inde fut « déterminante dans l'expansion du modèle irlandais dans l'Empire britannique ». Il écrit :

« La police indienne fut la première des forces d'outre-mer à être formée selon le modèle irlandais. Elle fut et reste la plus importante force de police qui ait suivi ce modèle. Le Service de police indien (*Indian Police Service*) devait exercer une influence formatrice prépondérante ».

Selon JEFFRIES (non daté), « l'influence de la *Royal Irish Constabulary* ne s'est pas exercée directement à cette époque, mais directement à travers l'Inde ». STEAD (1985) déclare que « la police indienne est devenue un modèle pour les autres forces : en Birmanie, en Malaisie, en Afrique orientale et dans l'Empire colonial dans son ensemble ».

J'ai moi-même servi dans la police indienne en qualité de commandant et une grande partie de ma carrière dans la police s'est déroulée dans des missions avec la police armée de l'Assam, un des Etats les plus difficiles de l'Inde, région montagneuse au pied de l'Himalaya. Je voudrais, dans cette étude, faire état de ma connaissance de première main du modèle colonial de police et, en particulier de la police armée d'origine coloniale.

Il faut, d'emblée, mettre l'accent sur un point important. Quoiqu'élaborée dans des circonstances politiques et culturelles différentes, la police indienne n'a pas été fondamentalement séparée de la police métropolitaine (BAYLEY, 1969). La police en Inde, comme ses homologues d'inspiration britannique dans d'autres colonies, n'était pas une police militaire : c'était une police civile. Parmi les polices coloniales, seule la Police britannique sud-africaine (*British South African Police*) eut un « lien explicite avec le militaire ». Dans les situations d'urgence, les polices des colonies africaines étaient placées sous le contrôle de l'armée. Mais la Loi sur la police indienne (*Indian Police Act*) de 1861 établit une distinction claire « entre les fonctions policières et les fonctions militaires ». La police britannique et la police coloniale outre-mer ne furent pas « des catégories séparées mais des catégories organisées dans une certaine continuité » (BROGDEN, 1987).

Le modèle de police irlandais : de conception civile, mais de forme militaire

Le modèle de police irlandais est antérieur à son homologue britannique (JEFFRIES, non daté ; BREATHNACH, 1974 ; STEAD, 1985). Selon JEFFRIES, « l'histoire de la police moderne commence, non pas en Grande-Bretagne, mais en Irlande avec le vote de la loi sur la préservation de l'Irlande (*Irish Preservation Act*) en 1814 ». STEAD (1985 : p. 34 et p. 62) explique que PEEL fut, pendant six ans à partir de 1812, « le principal administrateur de l'Irlande ». Il dut utiliser l'armée britannique pour maintenir l'ordre dans cette région « ravagée par les émeutes » mais il était difficile à cette époque de faire appel au militaire en raison de la guerre entre la Grande-Bretagne et NAPOLÉON. Avec la loi sur la préservation de la Paix (*Peace Preservation Act*), PEEL autorisa le Lord lieutenant d'Irlande « à mettre en place des forces de police dans tous les lieux où il estimait qu'existaient des troubles de l'ordre public ». STEAD ajoute que la loi sur la police (*Constabulary (Ireland) Act*) de 1836 créa la RIC « qui devait être le modèle de développement de la police dans plusieurs parties du monde ».

STEAD indique que la *Royal Irish Constabulary*, qui a précédé la police coloniale, était « de type militaire ». Elle était divisée entre officiers d'un côté et hommes de troupe d'un autre côté et possédait des centres d'instruction organisés comme ceux des soldats. Surtout son contrôle était centralisé entre les mains du gouvernement de Dublin. Mais STEAD fait une observation intéressante en expliquant que la police irlandaise était militaire dans sa forme seule :

« Il est tentant de placer la *Royal Irish Constabulary* dans la catégorie des gendarmeries, mais c'est mal interpréter le caractère de cette institution. Les membres de la RIC n'étaient pas des soldats : les gendarmes sont des soldats, ils reçoivent un entraînement militaire complet et font partie de

l'armée régulière, ils sont susceptibles d'être appelés pour combattre en temps de guerre. Les hommes de la RIC n'étaient pas des policiers privés, mais des *constables*, et leur apparence militaire allait de pair avec un statut essentiellement civil ».

Selon un observateur irlandais (GREEN, cité par BREATHNACH, 1974), la RIC « est une police militaire particulière à l'Irlande, fonctionnant à peu près de la même manière que l'armée ». Cet observateur n'a pas trouvé de différence entre « le cantonnement de la *Royal Irish Constabulary* » et « les casernements de l'infanterie – si l'on excepte la présence d'une unité de cavalerie ». BREATHNACH relève que, à la suite de leur brillante performance pendant le soulèvement Fenian de 1867, « il fut agréable à Sa Majesté d'ordonner que cette force soit alors appelée la *Royal Irish Constabulary* ». Il s'étend aussi sur la nature impériale et étrangère de la force. Selon lui :

« Les écrivains britanniques font rarement référence à la RIC sans utiliser les épithètes « célèbres » ou « glorieux ». Les écrivains irlandais, quant à eux, ont été trop conscients des implications politiques du rôle joué par les policiers pour leur concéder des épithètes aussi flatteurs. Globalement, la police était cependant aussi respectée qu'elle devait l'être, c'est-à-dire dans les limites étroites de sa bienveillance à l'égard de la population ».

Il ajoute que « la RIC était une chose pour les irlandais et complètement autre chose pour les britanniques ». La RIC gagna par son travail en Irlande « une réputation de force de maintien de la paix à travers tout l'Empire ». En « apprenant » les « tactiques » les plus adaptées face aux « sociétés secrètes et aux révoltes paysannes », elle devint « le choix idéal pour tous les autres pays du Commonwealth ».

La police coloniale eut une « relation filiale avec la *Royal Irish Constabulary* » (BROGDEN, 1987). BROGDEN explique que les décideurs politiques et les administrateurs de l'Empire britannique organisèrent des forces de police coloniale composées d'éléments pris au sein de la population locale, mais isolés du milieu indigène et ne dépendant pas de lui. Les dirigeants britanniques ont persuadé la population coloniale qu'elle « n'était pas suffisamment avancée pour gérer elle-même ses propres pratiques juridiques et ses procédures d'application de la loi ». Leur politique, sur toute la superficie de leur empire, fut que « la loi était une arme pour asseoir l'ordre impérial ». BROGDEN inclut les caractéristiques suivantes dans les éléments les plus distinctifs du modèle :

- la police coloniale manifestait de façon évidente certains traits davantage dissimulés dans le cadre de la Police métropolitaine ;
- la fonction de « réserve de maintien de l'ordre » constituait une mission importante des forces coloniales ;
- à la différence de la police de la métropole, responsable devant des autorités locales, la police coloniale n'était responsable que devant les gouvernants. En Irlande, la *Royal Irish Constabulary* était contrôlée de Dublin. Dans les provinces indiennes, la police était sous le contrôle d'un

officiel responsable vis-à-vis du gouverneur de la région, ce qui était en complète contradiction avec le contrôle local de la police britannique ;

— comme la *Guardia civil*, la gendarmerie nationale et la *Bereitschaftspolizei*, la police coloniale vivait dans des lieux isolés de la population civile.

Enfin, BROGDEN explique ce qui donnait une rationalité à l'existence de la police coloniale :

« Mais, le plus souvent, la police professionnelle était directement liée aux intérêts commerciaux et au développement du capitalisme à la recherche de nouveaux marchés et de nouvelles ressources. L'histoire de la police coloniale est essentiellement celle de la socialisation du travail policier. La Compagnie britannique sud-africaine (*British South African Company*), la Compagnie royale du Nigeria (*Royal Nigeria Company*), et la Compagnie impériale britannique d'Afrique de l'Est (*Imperial British East Africa Company*), entre autres, ont établi des systèmes de police. La Compagnie de l'est indien (*East Indian Company*) a déployé ses tentacules policières jusqu'à Singapour ».

Les exigences du commerce et du profit de ces compagnies furent les premières justifications à l'instauration de cette nouvelle police.

JEFFERSON (1990) prétend que le système de police « institué en Irlande » à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e fut beaucoup plus centralisé et coercitif que ne le fut, ensuite, le système britannique ». CRAMER (1964) soutient que la RIC a fourni le schéma qui a servi de modèle aux unités de la police coloniale. Il ajoute ceci : « C'est un hommage à l'excellence de ce modèle qu'après l'indépendance, la majorité des nouveaux pays du Commonwealth ait très peu modifié leurs organisations policières ».

ANDERSON et KILLINGRAY (1992) remarquent que les troubles en Irlande entre 1917 et 1921 ont fourni « les bases d'une réflexion approfondie sur le style et le fonctionnement de la police coloniale ». Ils ajoutent : « Le maintien de la loi et de l'ordre fut un élément vital dans l'économie politique de toutes les colonies » et que « la nature, le niveau et l'intensité de l'activité policière » dans les colonies britanniques varièrent selon « les perceptions officielles de la sécurité et de la stabilité politiques ». Ainsi, l'action policière était « modeste » quand la « légitimité » des forces coloniales n'était pas mise en cause, mais « le rôle opérationnel et l'intensité de l'action policière » s'élargissaient lorsque « la légitimité était menacée et que l'instabilité politique grandissait ».

Sir Charles JEFFRIES résume l'impact du modèle irlandais dans les colonies comme suit :

« ... Il est clair que, dans l'optique des colonies, il y eut une forte tendance à trouver un arrangement permettant ce que nous appellerions maintenant une organisation « para-militaire » ou gendarmerie, armée et formée pour intervenir comme représentant du gouvernement central dans un pays où la population était en majorité rurale, les communications

rares et difficiles, les conditions sociales largement primitives et où le recours à la violence par les opposants au gouvernement n'était pas rare ».

En 1922, la *Royal Irish Constabulary* fut « dissoute » (STEAD, 1985) et la *Garde Siochana*, les gardes civiques, prirent le relai dans l'Etat libre d'Irlande (*Irish Free State*). Mais la tradition de la *Royal Irish Constabulary* se transmit dans la *Royal Ulster Constabulary*, formée pour maintenir l'ordre en Irlande du Nord.

C'est ce modèle qui fut transplanté en Inde où il servit les intérêts britanniques et survécut au changement de pouvoir. Selon GRIFFITHS (1971), la police a permis « aux citoyens ordinaires de vivre en sécurité » et le système policier de la période coloniale s'avéra un « instrument fiable pour le respect de la loi et le maintien de l'ordre ».

Les débuts coloniaux de la police indienne : civile en principe, militaire en pratique

Les britanniques arrivèrent en Inde en 1612, pour le commerce. Au début, la présence britannique fut « de caractère maritime et commercial » (ARNOLD, 1986). Les officiels des compagnies fonctionnaient en coopération avec les autorités locales. Ils avaient mis en place de « petites unités militaires et de police » et étaient autorisés à exercer des « pouvoirs législatifs et exécutifs dans l'enceinte de leurs enclaves ». Au début du XIX^e siècle, la désintégration de l'Empire Moghol, les faiblesses des autorités indigènes, la corruption et la cupidité de la classe dirigeante et plusieurs autres facteurs « transformèrent le caractère du pouvoir britannique et commencèrent à convertir l'administration de la Compagnie en un appareil complètement colonial ». Mais il n'y eut pas, jusqu'au milieu du XIX^e siècle, de « système policier satisfaisant » (GRIFFITHS, 1971).

Après l'annexion, en 1843, du Sind (actuellement au Pakistan) à l'Empire britannique indien, la responsabilité d'administrer cette région difficile et envahie par la criminalité fut confiée à Sir Charles NAPIER. Il réorganisa le système de police indigène selon le schéma de la *Royal Irish Constabulary* fondé sur deux principes essentiels : « La police doit être complètement séparée du militaire et elle doit être un corps entièrement indépendant » (GRIFFITHS, 1971). Elle doit être commandée par ses propres officiers, les responsabilités dans le domaine de l'ordre et de la loi étant du ressort de Contrôleurs (*Collectors*) chargés de l'ensemble de l'administration civile. Le système NAPIER avait prévu un inspecteur général de la police, responsable de l'administration de la police sur tout le territoire, et « la responsabilité de la loi et de l'ordre était assumée par le gouvernement » (BAYLEY, 1969). Selon BAYLEY, NAPIER connaissait bien le système métropolitain de PEEL, mais il pense que le système de « la *Royal Irish Constabulary* s'adaptait davantage aux exigences de la situation à laquelle il était confronté ». Ce système se répandit rapidement dans d'autres

régions du pays sous contrôle de la Compagnie de l'Est indien (*East India Company*). Quoique de caractère civil, c'était, dans une certaine mesure, une organisation militaire semblable, en bien des points, à la *Royal Irish Constabulary* (COX, non daté). COX ajoute qu'elle embrassait « les principes adoptés en Angleterre ». NAPIER (cité par COX) décrivait ainsi sa nouvelle police :

« Tout le système semble bien fonctionner, et la police non seulement attrape tous les voleurs, mais a des troupes excellentes. J'ai pris un important détachement dans les collines pour en faire des soldats. Au début, ils ont eu diverses bagarres avec des bandes importantes de voleurs qu'ils ont généralement matées ; maintenant, il n'existe plus de bandes ».

NAPIER considérait son unité policière comme militaire dans sa forme. Il était fier de sa « police forte de deux mille hommes, bien armée, bien formée... Au début, tout infanterie, pour finir, infanterie et cavalerie, et dénommée police rurale ». A la suite de la révolte des cipayes, en 1857, saluée comme la version indienne avortée de la Révolution française de 1789, le gouvernement britannique à Londres prit les rennes du gouvernement en Inde.

En 1860, la commission indienne de la police, instituée pour statuer sur la nature du maintien de l'ordre en Inde britannique, insista sur le fait que la police indienne devait être de caractère civil. Son *Rapport* (1860) établit :

« Le bras militaire devrait être soulagé de toutes les tâches non militaires ; la paix et l'ordre du pays devraient être préservés dans tous les cas d'agitation et de menaces de désordres, par le pouvoir civil, et non par la force militaire ».

Les délibérations de la commission furent ensuite incorporées dans la loi sur la police indienne (*Indian Police Act*) de 1861 qui est la base du système policier indien. Cette loi insistait sur le fait que les tâches policières devaient être assurées par des corps civils dans chaque province indienne de ce sous-continent de l'Empire britannique ; cette force devait être contrôlée par un inspecteur général responsable vis-à-vis des gouvernements des provinces, et devait être conduite par des officiers britanniques (BAYLEY, 1969 ; INGLETON, 1979 ; NIGAM, 1963 ; GUPTA, 1974 ; STEAD, 1985 ; CURRY, non daté).

Etablie comme force civile, sans arme, et confinée aux tâches de prévention et détection de la criminalité et du maintien de l'ordre, la police indienne devait obéir au principe d'une séparation tranchée entre « les forces militaires utilisées pour les tâches policières et une réserve armée de la police » (BAYLEY, 1969). Mais BAYLEY note :

« Les premières furent supprimées ; la seconde fut conservée. Considérant qu'une des tâches substantielles et majeures du gouvernement était la préservation de la loi et de l'ordre, et que les perturbations régionales, les luttes entre factions villageoises, et les dégâts commis par des bandes importantes de voleurs étaient des événements courants, il n'est guère étonnant d'observer un développement continu de la police armée ».

La police était divisée en deux branches : une branche non armée, une branche armée. CURRY (non daté) note que formés séparément de l'autre branche, les agents de la police armée étaient « illettrés » mais « utiles » pour des tâches spéciales, connaissaient « leurs officiers britanniques, qui accordaient une attention particulière à leur discipline et à leur formation ».

Gwynn (1936) parle en termes administratifs de ces polices de réserve armées.

GRIFFITHS (1971) décrit les diverses forces armées et « spéciales » « affectées à des tâches policières », comme la police militaire du Penjab (*Punjab Military Police*), la *Frontier Constabulary*, la *Special Armed Constabulary*, et d'autres, qui étaient « principalement employées dans des opérations semi-militaires » en Inde coloniale et post-coloniale. En 1917, la police militaire des frontières (*Frontier Military Police*) devint les fusiliers d'Assam (*Assam Rifles*) et fut placée sous le contrôle de l'inspecteur général de la police. Ils étaient disponibles « si nécessaire pour des raisons de sécurité interne ». ANDERSON et KILLINGRAY (1992) mentionnent que, pendant la Seconde Guerre mondiale et la période de mouvements anti-britanniques, la police indienne, armée et également non armée, furent « des corps aux effectifs substantiels avec un rôle important au niveau du gouvernement central et provincial ». Entre 1938 et 1943, la police s'est accrue « d'un peu plus de 190 000 à 300 000 hommes, avec un pourcentage croissant de forces portant des armes ». La police, y compris les unités de police spéciales armées, connut une situation terriblement difficile au moment où le Congrès indien unifia les masses indiennes dans la lutte contre l'impérialisme britannique. Selon ARNOLD (1992), quand l'indépendance fut déclarée en 1947, « il n'y eut guère de changements significatifs dans les méthodes et attitudes de la police ». Les violences entre communautés et l'agitation civile sans précédent avant et après l'Indépendance de l'Inde contraignirent les gouvernements national et provinciaux à « ajourner indéfiniment toute possibilité de révision radicale de l'organisation policière héritée des britanniques ».

Le rôle de la police armée après l'Indépendance

L'Indépendance ne devait pas modifier les dispositions du *Police Act* de 1861 concernant le « maintien de la loi » et le « respect de la loi » (CHATURVEDI, 1985). Les problèmes sont devenus infiniment plus complexes. Les mouvements de protestations, manifestations, émeutes, révoltes et provocations terroristes ont donné l'impression que l'armature solide de la bureaucratie, que les Britanniques croyaient avoir bâtie assidûment pendant plus de deux siècles, était en train de s'effondrer.

Assam, l'un des Etats stratégiquement hypersensible et ethniquement très varié, possédait, en 1965, cinq bataillons. Un bataillon est composé de mille personnes. Les bataillons de police sont purement et simplement des

unités paramilitaires, totalement entraînées, disciplinées et formées, comme des régiments militaires. Mais aujourd'hui, ce même Etat a une douzaine de bataillons de police, soit plus de 100 % de croissance en 25 ans. Pour mieux comprendre les implications de cette expansion, il faut savoir que, depuis 1965, l'Etat d'Assam a subi différentes modifications à plusieurs reprises : trois autres Etats ont été créés pour garantir une plus grande autonomie de certains groupes tribaux. Tous ces Etats ont leurs propres bataillons de police.

Au niveau national, plusieurs nouvelles unités de police ont été créées, dont la force de sécurité industrielle (*Industrial Security Force*) et la force de sécurité des frontières (*Border Security Force*). Les bataillons de la force de sécurité des frontières sont répartis à travers tout le pays et prêts à assister les gouvernements des Etats dans des missions de sécurité intérieure. En d'autres termes, il existe un certain nombre de formations de police armée, au niveau central et au niveau des Etats. INGLETON (1979) mentionne l'existence de la réserve de police centrale (*Central Reserve Police*), de la force de sécurité des frontières (*Border Security Force*), de la police des frontières indo-tibétaines (*Indo-Tibetan Border Police*), de la force de protection des chemins de fer (*Railway Protection Force*), de la force de sécurité industrielle centrale (*Central Industrial Security Force*) et des fusiliers d'Assam (*Assam Rifles*) parmi les diverses forces armées du gouvernement national. Ils viennent s'ajouter aux forces armées d'Etat de la police armée de district (*District Armed Police*) et des bataillons de police. En outre, dans les Etats, existent aussi les milices (*Home Guards*). Ce sont des réserves de civils, entraînés, qui peuvent être appelés en cas d'urgence. Pendant la période postérieure à l'indépendance, l'utilisation de l'armée en soutien des pouvoirs civils s'est accrue de diverses façons. L'armée indienne a été utilisée dans plusieurs Etats, y compris en Assam, au Penjab, à Jammu et au Cachemire, pour contrôler l'agitation intérieure.

Conclusion

Selon la loi sur la police indienne (*Indian Police Act*), la police, dans le pays, est une force civile. Cela est théoriquement correct. Il est incontestable que les forces armées jouent un rôle important, dans le maintien de l'ordre, sur ce vaste territoire peuplé de plusieurs millions d'habitants, d'une grande diversité économique, religieuse, linguistique, culturelle et politique. Mais elles ne peuvent exercer aucun pouvoir concernant le respect de la loi, ce pouvoir étant détenu par la police civile, non armée. Sur ce plan, la police armée indienne est différente de la Gendarmerie française, de la Garde civile espagnole (*Guardia Civil*), des Carabiniers italiens (*Carabinieri*) et de la Police montée royale canadienne (*Canadian Royal Mounted Police*) qui, tous, peuvent exercer leur pouvoir policier

d'arrestation, de perquisition, d'enquête, etc. En Inde, la police armée ne peut pas exercer ces responsabilités.

Dans la tradition coloniale, la police indienne – et la police armée en fait partie – était destinée à être la police des dirigeants. Conceptuellement, ils sont le bras armé de l'Etat, et cette vision est partagée par la police, le gouvernement et le public. ARNOLD (1990) déclare que l'Etat colonial en Inde « devait assurer un climat général de respect de la loi et de l'ordre ». La police indienne joua « un rôle essentiel dans le renforcement et le perfectionnement de l'appareil d'Etat ». Il ajoute que « la formation des forces de police civile avait pour objet de réduire ce qui, dans les années 1850, avait fini par devenir « sensible » : un inquiétant recours à l'armée pour l'exercice de la fonction policière ». Les conditions sociales, économiques, éthniques, religieuses et politiques instables ont fait qu'en Inde, on insiste plus sur l'ordre que sur la loi. Cela pourrait peut-être indiquer que la règle de droit n'est possible que dans un Etat où règne l'ordre. Avant la loi, le pouvoir doit rétablir l'ordre et, malheureusement, c'est ce qui s'est produit en Inde. L'idéal d'une force de police civile ne s'est pas matérialisé dans la pratique.

Comme on l'a noté plus haut, les écrivains britanniques ont fait l'éloge de l'application réussie du modèle irlandais en Inde, et, à la suite de cette expérience, dans d'autres régions du monde colonial. A l'inverse, des écrivains indiens (GURTA, 1974 ; CHATURVEDI, 1985) n'ont pas partagé ces appréciations. Ils pensent que ce modèle fut transporté pour servir les intérêts impérialistes britanniques. J'ai, pour ma part, tendance à penser, comme ARNOLD (1986 ; 1992), que le modèle ne fut pas entièrement mauvais. C'est d'ailleurs en raison de son utilité, même limitée, que le modèle colonial n'a pas été abandonné après l'Indépendance indienne. Le modèle colonial a prouvé sa réussite dans la protection des intérêts commerciaux britanniques, par la sécurité et l'ordre qu'il a assurés (BROGDEN, 1987 ; ANDERSON et KILLINGRAY, 1992 ; GRIFFITHS, 1971). Ce modèle est apparu si efficace pour le maintien de l'ordre que, lorsque les colonies sont devenues des pays indépendants, il fut conservé sans changements (CRAMER, 1964). Néanmoins, ce ne sont pas là les seuls objectifs que la police doit sauvegarder dans une Inde fondée sur des idéaux démocratiques et sur la liberté.

Références bibliographiques

- ANDERSON (David M.), KILLINGRAY (David), *Policing and decolonisation : politics, nationalism and the police, 1917-65*, Manchester, Manchester University Press, 1992.
- ARNOLD (David), *Police power and colonial rule, Madras, 1959-1947*, Delhi, Oxford University Press, 1986 ; « Police power and the demise of British rule in India, 1930-47 », in David M. ANDERSON et David KILLINGRAY (eds.), *Policing and decolonisation*, Manchester, Manchester University Press, 1992.
- BANTON (Michael), *The policeman in the community*, London, Tavistock, 1964.

- BAYLEY (David H.), *The police and political development in India*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1969.
- BREATHNACH (Seamus), *The Irish police*, Dublin, Anvil Books Ltd., 1974.
- BROGDEN (Michael E.), « The emergence of the police – The colonial dimension », *British Journal of Criminology*, 27 (1), 1987, 4-14 ; *The Police Autonomy and Consent*, London, Academic Press, 1982.
- CHATURVEDI (S.K.), *Metropolitan police administration in India*, Delhi, B.R. Publishing Corporation, 1985.
- COATMAN (John), *Police*, London, Oxford University Press, 1959.
- COX (Sir Edmund C.), *Police and Crime in India*, London, Stanley Paul & Co., non daté.
- CRAMER (James), *The world's police*, London, Cassel & Company Ltd, 1964.
- CURRY (J.C.) *The Indian police*, London, Faber & Faber Ltd, non daté.
- GRIFFITHS (Sir Percival), *To guard my people : the history of the Indian police*, London, Ernest Benn Limited, 1971.
- GUPTA (Anandswarup), *Crime and police in India* (Upto, 1861), Agra, Sahitya Bhawan, 1974 ; *The police in British India, 1861-1947*, New Delhi, Concept Publishing Company, 1979.
- GWYNN (Sir Charles W.), *Imperial policing*, London, Macmillan et Co. Ltd., 1936.
- INGLETON (Roy D.), *Police of the World*, Charles Scribner's Sons, 1979.
- JEFFERSON (Tony), *The case against paramilitary policing*, Buckingham, England, Oxford University Press, 1990.
- JEFFRIES (Charles) (Sir), *The Colonial police*, London, Max Parrish, 1952.
- NIGAM (S.R.), *Scotland Yard and the Indian Police*, Delhi, Kitab Mahal, 1963.
- REINER (Robert), *Chief constables*, New York, Oxford University Press, 1991.
- REITH (Charles), *The blind eye of history : a study of the origins of the present police era*, Montclair, USA, Patterson Smith, 1975 ; *A new study of police history*, Edinburgh, England, Oliver and Boyd, 1956 ; *The police idea : its history and evolution in England in the eighteenth century and after*, London, Oxford University Press, 1938.
- STEAD (Philip John), *The Police of Britain*, Macmillan Publishing Company, Inc., 1985.
- TOBIAS (John J.) « The British Colonial Police – An alternative Style », in Philip John STEAD (ed.), *Pioneers in policing*, Montclair, USA, Patterson Smith, 1977.
- WADDINGTON (P.A.J.), *The strong arm of the police*, Oxford, Clarendon Press, 1991.

La Gendarmerie française, la Gendarmerie sénégalaise

Une filiation réussie

Général de Brigade François Gomis

Haut Commandant de la Gendarmerie nationale (Sénégal)
Directeur de la Justice militaire

Les structures de la gendarmerie sénégalaise ont été héritées de la période coloniale. Le Général de Brigade F. Gomis en rappelle les étapes avant de détailler l'organisation actuelle de la gendarmerie au Sénégal.

La gendarmerie nationale sénégalaise est née le 10 août 1960, l'année d'accession à l'indépendance du Sénégal.

Héritière de la gendarmerie française, dont elle a retenu les principes fondamentaux, elle en a calqué l'organisation et les modes d'action.

L'article 1 du premier décret en date du 17 mai 1963 portant règlement sur l'emploi et le service de la gendarmerie stipule : « La gendarmerie nationale est une force instituée pour veiller à la sécurité publique et pour assurer le maintien de l'ordre et l'application des lois... Une surveillance continue, préventive et répressive, constitue l'essence de son service ».

Ces termes reprennent exactement ceux de l'article 1^{er} de la Loi capitale du 28 germinal An VI posant les principes toujours en vigueur de la gendarmerie française.

Cette similitude peut s'expliquer par le long passé de la gendarmerie française au Sénégal, enrichie par une communauté de langue et le respect des valeurs humaines identiques.

Depuis 1843 où un arrêté du gouverneur du Sénégal créait sur le territoire deux brigades de gendarmerie, quelle fut l'histoire de cette institution, son évolution, son adaptation aux réalités locales ?

Après ce rappel, nous examinerons l'organisation actuelle de la gendarmerie sénégalaise, avec les nombreux emprunts au modèle français et les caractéristiques qui lui sont propres.

Le 28 février 1843, les premiers éléments de gendarmerie s'installaient au Sénégal. Débuts bien modestes, il est vrai, puisque seulement 8 hommes constituent cette brigade, répartie en deux unités, l'une à Saint-Louis chef lieu de la colonie, à l'effectif de 5 hommes et l'autre dans l'île de Gorée avec 3 hommes.

L'un des attendus de l'arrêté de création met déjà en évidence la nécessité d'une force de gendarmerie. En effet, « considérant qu'il y a utilité reconnue à former une brigade de gendarmerie pour protéger les intérêts de l'ordre public et assurer l'exécution des lois, ordonnances, actes et règlements de la colonie... ».

Il est par ailleurs curieux de constater que cet arrêté dit peu de choses sur l'organisation des deux unités mais traite par contre, de façon détaillée et directement inspirée de la loi de Germinal An VI, du service et des missions des deux brigades.

Il s'agissait en fait d'une force de police recrutée localement, à laquelle, pour des raisons d'autorité, on avait donné le nom et les missions générales des brigades de gendarmerie. Ces 2 brigades étaient vraisemblablement indépendantes de la gendarmerie royale et de la gendarmerie coloniale organisée par l'ordonnance du 17 août 1835.

C'est seulement le 30 septembre 1854 que paraissait un décret impérial portant officiellement création du « détachement de gendarmerie du Sénégal ».

Le détachement commandé par un maréchal des logis-chef (MDL) comportait toujours deux brigades à Saint-Louis et à Gorée mais l'effectif était porté à 15 gradés et gendarmes et 1 enfant de troupe.

Le 1^{er} octobre 1861, un décret impérial, considérant que la forme et la constitution de ce détachement ne sont plus suffisantes pour satisfaire aux exigences actuelles, augmente sensiblement les effectifs portés à 24 sous-officiers et un enfant de troupe sous les ordres d'un officier.

Le 26 février 1874, un décret dont les attendus se contentent de considérer que « l'effectif actuel de ce détachement n'est plus en rapport avec les nécessités du service et qu'il peut être réduit sans inconvénients », supprimait le poste d'officier et ramenait l'effectif à 8 gradés et gendarmes et 1 enfant de troupe.

Le détachement conservera cette organisation jusqu'en 1890, date à laquelle, pour des raisons qui restent ignorées, une circulaire ministérielle le supprime purement et simplement malgré les protestations véhémentes du gouverneur qui, dans une dépêche spéciale du 12 décembre, redit au ministre toute l'estime que le chef du Service judiciaire a pour les gendarmes.

Privé de gendarmes, le gouverneur créait le 20 novembre 1893 un « Corps indigène de gendarmes à cheval » à l'effectif de 12 brigadiers et 60 gendarmes recrutés parmi les anciens militaires. L'arrêté de création de ce corps en fixait également les principales règles de discipline qui étaient celles en vigueur dans les unités de Spahis.

Cette appellation de « gendarmes à cheval » devait être sujette à caution car cinq mois plus tard, le 21 octobre 1894, un nouvel arrêté du gouverneur la remplaçait par : « Corps des Gardes Régionaux ».

Le 10 juin 1899, les gendarmes revenaient. Le détachement du Sénégal était rétabli à l'effectif de 15 gradés et gendarmes sous les ordres d'un MDL/Chef avec une brigade à Saint-Louis et une brigade à Dakar. Cette réinstallation résultait d'une demande du Gouverneur qui avait proposé, pour obtenir le retour des gendarmes de faire supporter par le budget local les frais de leur entretien.

En mai 1904, un décret portait création d'emploi « d'auxiliaires indigènes » dans la gendarmerie du Sénégal.

Leur effectif devait être fixé tous les ans par le gouverneur général de l'AOF. A l'origine, il s'élevait à 12 auxiliaires, également répartis entre les brigades de Saint-Louis et Dakar.

L'auxiliaire autochtone était né. Remplissant d'abord le rôle d'interprète du gendarme européen, il deviendra progressivement – ces nécessités de service s'accroissant continuellement avec l'évolution du pays – le véritable « auxiliaire » du gendarme, dans toute l'acception du terme.

Les effectifs des auxiliaires ne vont plus ensuite que croître, hormis une légère diminution momentanée en 1930. Passées à 700 en 1944, ils atteindront en 1955 le chiffre de 1 500 environ.

Les bases d'une implantation solide étaient en place, l'organisation et les effectifs de la gendarmerie ne vont cesser de se développer en deux périodes.

De 1915 à 1941, une augmentation lente mais continue des effectifs : de 34 gradés et gendarmes et 12 auxiliaires en 1915, le détachement passera progressivement à 4 officiers, 115 sous-officiers et 250 auxiliaires en 1931 et restera stable jusqu'en 1941.

Le 1^{er} janvier 1928, un arrêté du Gouvernement crée le « Groupe de gendarmerie mobile de Dakar ». Cette unité, dont le commandement est assuré par un lieutenant, comporte deux pelotons d'auxiliaires à cheval.

Sa mise sur pied coïncidait avec la dissolution, pour des raisons budgétaires, de l'escadron des spahis sénégalais qui, depuis 1845, s'était couvert de gloire sur les différents théâtres d'opération. Le groupe de gendarmerie mobile était en particulier chargé de la garde personnelle et d'honneur de monsieur le Haut-Commissaire, gouverneur général de l'AOF. Il héritait tout à la fois du prestigieux uniforme de l'escadron des spahis et des plus pures traditions de cette magnifique unité, traditions qui seront fièrement et fidèlement gardées jusqu'en nos jours.

Cette action continue a été due, avant tout, aux services rendus par les gendarmes et à l'action personnelle du chef de détachement, le Capitaine MERLHE, arrivé le 12 décembre 1921 et qui restera en place jusqu'à la limite d'âge de son grade le 28 mai 1941.

Dans les postes de l'intérieur, où la gendarmerie est implantée, le gendarme se fait le collaborateur précieux de l'administrateur en se

transformant suivant les circonstances en collecteur d'impôts, agent d'hygiène, régisseur de prison, commissaire priseur, etc.

À Dakar, un détachement de 30 auxiliaires remplace le corps des pompiers dont la valeur était jugée insuffisante. Instruits par deux sous-officiers du régiment des sapeurs-pompiers de Paris, ces auxiliaires devaient, en maintes circonstances, faire preuve d'un courage exemplaire et d'une technique éprouvée dans la lutte contre de graves incendies.

Le personnel de l'Armée obtient également de beaux titres à la reconnaissance publique par son dévouement, parfois héroïque, à l'occasion des terribles épidémies de fièvre jaune, de peste et de variole noire qui ravagent, à cette époque, les populations du Sénégal.

A partir de 1941, suit une période d'évolution intensive où les militaires du détachement de gendarmerie de l'AOF vont progressivement cesser d'être des « fonctionnaires à tout faire » de la colonie pour se consacrer de plus en plus à leur mission normale d'officier ou d'agent de la police administrative et judiciaire. Ceci ne signifie nullement d'ailleurs qu'ils n'accorderont plus l'aide efficace pouvant être apportée aux autorités dans certains domaines qui ne sont pas strictement ceux de la gendarmerie.

Les effectifs et le nombre d'unités vont croître rapidement.

En 1945, une première étape porte les effectifs français de 5 à 11 officiers et de 137 à 226 sous-officiers sous le commandement d'un lieutenant-colonel.

En 1946, un nouveau décret porte les effectifs à 20 officiers, 292 sous-officiers et 700 auxiliaires. De plus, ce décret prévoit que le commandant du détachement de gendarmerie de l'AOF Togo, aura également le titre d'Inspecteur général du corps de gardes, Cercle de l'AOF, corps encadré par des officiers subalternes et des sous-officiers. Cette mesure constitue le début d'une évolution tendant à coordonner de plus en plus étroitement l'action de la gendarmerie et celle des corps de Gardes-Cercle. Elle est surtout motivée par la nécessité de confier à la gendarmerie la police rurale qui était exercée presque exclusivement par les unités de Gardes-Cercle. Ces derniers déchargés de ces missions, allaient pouvoir être préparés au rôle important qui leur revient dans le domaine du maintien de l'ordre. Ils constituent en effet les premières forces susceptibles d'intervenir rapidement sur ordre de l'autorité administrative locale.

C'est également en 1946 qu'un décret établit le « statut des auxiliaires de la gendarmerie du détachement de l'AOF Togo ». Il réglemente de façon précise le recrutement, la hiérarchie, l'avancement et l'administration des auxiliaires.

Le développement de l'implantation de pelotons mobiles de gendarmerie, qui constituent pour les auxiliaires des centres de recrutement et d'instruction en même temps qu'une réserve de personnel à la disposition du commandant de section, allait également intensifier et uniformiser la formation militaire, générale et spéciale de ce personnel.

Le décret du 23 août 1949, marque un nouvel et important essor des effectifs du détachement pour satisfaire les pressantes demandes des autorités administratives et judiciaires locales. Le nombre des européens est, en effet, presque doublé et celui des auxiliaires, (fixé également par décret et non plus par arrêté du Gouvernement général en vertu de la loi du 21 mars 1948) se trouve lui, plus que doublé.

Les effectifs se trouvent ainsi portés :

- de 20 à 26 officiers ;
- de 292 à 538 sous-officiers ;
- de 700 à 1 500 auxiliaires.

A noter, à ce sujet, que la loi du 21 mars 1948, en mettant à la charge de l'Etat l'entretien complet de la gendarmerie des Territoires d'Outre-Mer, y compris celui des auxiliaires, marquait la volonté du Parlement de disposer entièrement de cette force d'autorité en la soustrayant aux fluctuations des budgets locaux pouvant traduire des tendances diverses.

Ce même décret prévoit également la création des Compagnies du Sénégal et de la Côte d'Ivoire, les autres Territoires constituant les circonscriptions de sections relevant directement du commandant de détachement.

La compagnie du Sénégal, quant à elle, comprend 5 sections : Saint-Louis, Dakar, Thies, Kaolack et Ziguinchor.

Et en 1951, outre la création des compagnies du Soudan, de la Guinée et de la Haute-Volta, les effectifs étaient portés à :

- 40 officiers ;
- 629 sous-officiers ;
- 1458 auxiliaires.

Le 10 janvier 1954 ont lieu à Dakar les cérémonies commémorant le centenaire de la présence de la gendarmerie au Sénégal.

Le détachement de gendarmerie de l'AOF Togo comprend alors :

- un Etat-Major à Dakar ;
- cinq compagnies (Sénégal, Côte d'Ivoire, Soudan, Guinée, Haute-Volta) à 12 sections ;
- cinq sections autonomes ;
- cent seize brigades ;
- quarante-huit postes ;
- vingt-et-un pelotons mobiles.

Cette même année, des inquiétudes relatives à une éventuelle diminution des effectifs des sous-officiers amenait le Procureur général, chef du service judiciaire de l'AOF à écrire au Haut-Commissaire. Seule la gendarmerie, par le déploiement de son implantation et par la mobilité de son action, peut répondre aux nécessités urgentes de la justice. La situation actuelle devrait donc incontestablement entraîner la multiplicité des postes de brigades... Dans des conditions difficiles, parfois pénibles, la

gendarmerie s'est acquittée, en AOF, de ses activités de police judiciaire avec le plus grand zèle et la plus grande compétence. Elle est incontestablement un corps d'élite... «

Finalement, cette organisation évoluera peu jusqu'en 1960, année d'accession du Sénégal et des autres pays de l'AOF à l'indépendance. Solidement implantée dans le pays, la jeune gendarmerie sénégalaise, d'abord rattachée au ministère de l'Intérieur, puis au ministère des Forces Armées, s'organise peu à peu sur le modèle de la gendarmerie française.

Au début de l'indépendance, la gendarmerie sénégalaise, force militaire, est rattachée au ministère de l'Intérieur. Mais très rapidement, il apparaît que ce rattachement entraîne de graves inconvénients. En particulier lors de la crise de décembre 1962 où des réquisitions contradictoires furent adressées à l'armée et à la gendarmerie.

Aussi dès le mois de mai 1963, le premier décret, à l'image du décret français portant règlement sur l'emploi et le service de la gendarmerie précise : « la gendarmerie fait partie intégrante des forces armées. Ses éléments y prennent rang à la droite des troupes des autres Armes ».

Cette appartenance au ministère des Forces Armées n'est pas seulement inspirée par les textes mais aussi par le statut de ses personnels qui sont militaires issus de l'Armée nationale et ses règles générales d'action qui interdisent aux gendarmes de s'immiscer dans les questions touchant à la politique et d'exécuter des missions occultes.

En tant qu'officier ou agent de police judiciaire, commandant ou agent de la force publique, le gendarme n'agit que d'initiative ou sur instruction des magistrats dans le cadre du code de procédure pénale ou sur réquisition de l'autorité civile responsable du maintien de l'ordre. Ce caractère militaire renforcé, ces principes maintenant immuables ressemblent fort à ce qu'est la marque de la gendarmerie française depuis 1854.

Dans un premier temps, en réintégrant la famille militaire, la gendarmerie a été placée sous l'autorité du Chef d'Etat-Major général des Armées, avec, à ses côtés, un directeur de la gendarmerie, officier issu de cette Arme.

Mais dès 1972, la gendarmerie est assez forte pour obtenir son autonomie et voler de ses propres ailes. Le directeur de la gendarmerie, officier supérieur de l'Arme, dépend désormais directement du ministre des Forces Armées. Et en 1981, ce directeur prend le titre de Haut Commandant de la gendarmerie nationale fonction qu'il cumule avec celle de directeur de la justice militaire.

Les structures fondamentales héritées de la période coloniale n'ont pas subi de changements notoires sinon une adaptation progressive liée aux nécessités géographiques, sociales et économiques.

Quant aux effectifs, jusqu'en 1960, très peu de sous-officiers sénégalais de gendarmerie avaient pu être formés dans des écoles de gendarmerie en France. Au 1^{er} juillet 1960, leur nombre était de 20. Sept d'entre eux,

rejoignaient l'école des officiers de la gendarmerie nationale à Melun et en sortirent en 1962 avec le grade de sous-lieutenant. C'est alors que 165 sous-officiers terminaient leur formation dans la toute jeune école de gendarmerie créée à Dakar. C'est à cette date que la direction de la gendarmerie exercée par un officier français, est prise en main par un officier sénégalais.

La destinée de la gendarmerie nationale est à présent entièrement dans les mains d'officiers et de sous-officiers sénégalais. En contrepartie, la présence française s'efface progressivement : de 16 officiers et 220 sous-officiers qui encadraient les unités début 1961, il ne reste que 5 officiers et 90 sous-officiers deux ans plus tard et 2 officiers et 6 sous-officiers conseillers techniques de nos jours.

Actuellement, la gendarmerie, forte de 4400 hommes dont 115 officiers, 3835 sous-officiers et 450 gendarmes auxiliaires est donc rattachée au ministère des Forces Armées. Le Général, Haut Commandant de la gendarmerie et directeur de la justice militaire, dépend directement du ministre.

Il est assisté d'un Etat-Major, d'un groupement des moyens généraux pour ce qui a trait à la logistique et d'un groupement des moyens de santé.

L'école de la gendarmerie forme des élèves-gendarmes et des gendarmes auxiliaires et assure le perfectionnement des gradés et des officiers. La formation de ces derniers est pris en charge pour la majorité par l'EOGN à Melun et pour les autres par l'Ecole de la gendarmerie royale marocaine à Marrakech.

La gendarmerie sénégalaise est essentiellement articulée en deux grands commandements, le commandement de la gendarmerie territoriale et le commandement de la gendarmerie mobile.

La gendarmerie territoriale est présente sur l'ensemble du territoire. Elle comprend 5 légions dont les circonscriptions correspondent à celles des zones de défense. Chaque légion dispose de services techniques (automobiles, transmissions, casernement), d'un élément d'intervention (escadron, peloton) et unités de recherches et de police de la route et d'un nombre variable de compagnies.

Les compagnies au nombre de 10, se trouvent aux chefs-lieux des 10 régions administratives et ont compétence sur plusieurs départements. Elles ont sous leurs ordres de 4 à 8 brigades territoriales.

La brigade, cellule organique de l'Arme, souvent au chef-lieu départemental ou d'arrondissement, contrôle parfois des circonscriptions grandes comme un département français. Et il n'est pas rare qu'une patrouille, en visite de commune, mette plusieurs jours pour mener à bien cette mission.

En outre, l'on trouve une compagnie maritime qui a compétence dans toute la zone portuaire de Dakar et une compagnie de transports aériens à l'aéroport international de Dakar-Yoff.

La gendarmerie mobile est subdivisée en deux légions.

La Légion de gendarmerie d'intervention (LGI), force de réserve générale à la disposition du Président de la République, pour maintenir et rétablir l'ordre, est implantée à Dakar et comprend 2 groupes d'escadrons à 3 escadrons chacun dont 1 blindé et 2 portés.

La Légion de sécurité (LS), est plus spécialement chargée de la sécurité et de l'escorte du Président de la République et des hautes autorités de l'Etat et étrangères. Elle comprend :

- un groupe de garde présidentielle à 3 escadrons ;
- un groupe de protection à 2 escadrons ;
- un groupe d'escorte avec un escadron motocycliste et un escadron monté plus connu sous le nom de « garde rouge » héritier des spahis sénégalais, à 4 pelotons dont un peloton fanfare.
- un groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) et un cynogroupe dépendant du commandant de la gendarmerie mobile.

Le dernier décret en vigueur date de 1974. Il fixe les principes généraux de l'action de la gendarmerie ainsi que les missions. Il s'inspire toujours très largement des textes organiques de la gendarmerie française. Ses missions traditionnelles sont :

- La police judiciaire : la gendarmerie est compétente sur toute l'étendue du territoire mais par accord tacite, la police diligente les enquêtes en zone étatisée.
- La police administrative et plus particulièrement la police de la route – la gendarmerie étant la seule force chargée de cette mission – et du maintien de l'ordre avec essentiellement les escadrons de la LGI, mais aussi ceux de la légion de sécurité qui dépendent l'une et l'autre du commandement de la gendarmerie mobile. Participent également à ces missions, les éléments d'intervention, situés à l'intérieur du pays, sous les ordres des commandants des légions territoriales.

A noter que si des réquisitions des autorités civiles (gouverneurs, préfets...) sont nécessaires pour la mise en œuvre des unités en vue du maintien de l'ordre, le Président de la République peut sur ordre mettre la gendarmerie en mouvement en toutes matières et en toutes circonstances.

- La police militaire : à ces missions traditionnelles s'ajoutent les missions de défense nationale, d'administration des réserves, de protection civile, de concours à l'ensemble des ministères, etc.

Et il est souvent demandé à la gendarmerie en raison de sa réputation de sérieux, de compétence et de probité, de détacher des personnels afin de diriger ou d'encadrer certaines administrations sensibles telles que l'administration pénitentiaire, les douanes, la brigade d'enrichissement illicite, la police municipale de Dakar.

Fidèle à ses traditions de discipline, la gendarmerie sénégalaise mène ses activités avec la volonté de demeurer « bien moins la force qui frappe que la force qui protège ».

Trente-deux ans après l'Indépendance, c'est aussi sur cette ambition commune que se fonde la coopération avec la gendarmerie française. *

Polices à statut militaire

La Gendarmerie nationale

Jean-Pierre Dintilhac

Directeur général de la Gendarmerie nationale

La gendarmerie s'adapte. Le Directeur général de la gendarmerie nationale fait ici le point sur les réalisations et les objectifs d'une modernisation qui devrait faire oublier « la dépression » exprimée par certains secteurs de l'institution en 1989.

La gendarmerie est à la fois la plus ancienne institution militaire et la plus ancienne force de police de France. Elle apparaît, au XIII^e siècle, sous l'appellation de maréchaussée, au moment où l'Etat moderne prend racines. NAPOLEON la décrivait comme « une organisation à part ». Ce qualificatif qui conserve sa pertinence, ne signifie pas qu'elle vit à l'écart de la nation mais traduit son caractère atypique au regard de la classification habituelle des administrations et des armées :

- la gendarmerie est une force militaire opérationnelle dont la mission prioritaire n'est pas, sauf exception (Indochine, Algérie) de faire la guerre ;
- elle est aussi une force de police qui n'est pas seulement une police militaire puisqu'elle est présente et compétente sur l'ensemble du territoire.

Ni, tout à fait assimilable à une police visible, ni en tout point semblable aux autres forces armées, la gendarmerie est une institution *sui generis* dont on ne peut comprendre les mécanismes si l'on se réfère aux seules normes en vigueur dans la police ou les armées.

Un des bras armés de la souveraineté nationale

Après avoir contribué à son établissement, la gendarmerie est aujourd'hui un des bras armés de la souveraineté nationale. Ses unités, en premier lieu la Garde républicaine, le groupement blindé de Satory et le groupe de sécurité de la Présidence de la République, garantissent l'intégrité et la liberté d'action de nos institutions et des hautes autorités qui les incarnent. Hors du territoire national, la gendarmerie prolonge cette mission en assurant la protection de cent six représentations diplomatiques françaises à l'étranger, en particulier à Beyrouth.

Ses formations spécialisées, la gendarmerie de l'air, la gendarmerie maritime et la gendarmerie de l'armement, veillent au maintien de l'intégrité de notre potentiel de défense et de notre industrie d'armement, tandis que le groupement spécial de sécurité exerce, au nom du gouvernement, le contrôle sur l'armement nucléaire.

La gendarmerie affirme dans les départements d'outre-mer la souveraineté française qui revêt une signification toute particulière dans un département comme la Guyane. Cette présence est encore plus marquée dans les territoires d'outre-mer, dans certaines îles où le gendarme, parfois seul représentant de l'Etat, se voit confier des responsabilités particulières (syndic des gens de mer, agent spécial du trésor, huissier, notaire, agent des postes...). Son uniforme est le signe de l'effectivité de la présence française qui conditionne notamment la reconnaissance par les autres Etats, de nos droits sur la zone économique exclusive. Avec l'ouverture des frontières qui se profile en Europe, la gendarmerie maritime verra son rôle accru dans la surveillance des approches maritimes.

Enfin, avec la police nationale, autre pilier de la sécurité publique, la gendarmerie est l'un des défenseurs de l'Etat de droit sans lequel il n'y aurait pas de souveraineté de la loi sur l'ensemble du territoire.

Une force de dualité et de continuité

Tout en étant l'expression française de la dualité des forces chargées d'une mission de police, la gendarmerie n'est pas pour autant une institution limitée à l'hexagone. En effet, trente quatre pays d'Europe, d'Afrique, d'Amérique et du Proche-Orient disposent d'une force analogue. L'intérêt manifesté à son égard par les pays d'Europe de l'est ou d'Afrique (Roumanie, Hongrie, Lituanie, Pologne, Ukraine, Congo) qui s'engagent sur les voies de la liberté est révélateur de l'importance du pluralisme des forces dans une démocratie, même si cette diversité n'est pas, à elle seule, une condition suffisante.

En France, la dualité est d'abord un héritage de l'histoire avant d'être le fruit d'une conception réfléchie de l'organisation des forces. Elle est aujourd'hui un principe républicain, comme l'a affirmé M. CHEVENEMENT, lorsqu'il était ministre de la Défense.

Elle évite, en effet, la concentration des moyens de coercition et – ce qui est sans doute encore plus important – offre aux magistrats la possibilité de choisir le service le mieux approprié pour la conduite des enquêtes. Cette dualité est un atout si elle est bien comprise et bien régulée. Les accords police-gendarmerie, initiés en 1989, entrent peu à peu en application. Portant sur la gestion des forces mobiles, la répartition des responsabilités en matière de sécurité publique, l'exercice de la police judiciaire spécialisée et la coopération internationale, ils constituent à n'en point

douter un progrès. Ils s'appuient, en effet, sur la recherche d'une meilleure complémentarité et non sur une compétition exacerbée entre les services, dont les effets peuvent être pervers.

Concourant à la dualité, la gendarmerie est également une force de continuité. Cette continuité se manifeste d'abord par la place qu'elle occupe à la charnière entre la société civile et la société militaire. Proche de la première par la nature de ses missions en temps de paix, elle est intimement liée à la seconde, notamment par le statut de ses personnels. Dans l'organisation générale de la sécurité extérieure ou intérieure, la gendarmerie n'agit pas seule, mais, seule, elle occupe une position médiane lui permettant d'assurer la synthèse des domaines civils et militaires de la défense. La continuité s'observe également dans la gestion des crises. Grâce à son caractère militaire, à son organisation, à ses pouvoirs juridiques étendus, grâce également à ses capacités d'intervention soutenues par des matériels spécialisés (hélicoptères, avions, blindés, armement, transmissions), la gendarmerie favorise le passage sans rupture de la période normale à celle de crise, voire de guerre. Les relations qu'elle entretient quotidiennement avec les autorités administratives, judiciaires et militaires contribuent à l'instauration d'un dialogue entre les principaux responsables, notamment lorsque sont activées des cellules de crise.

La gendarmerie est particulièrement bien adaptée aux conflits de basse intensité dont l'ampleur sort du cadre habituel d'action de la police nationale sans toutefois justifier l'entrée en lice des autres forces armées. Abstraction faite de la prise d'otages d'Ouvéa dont la résolution a nécessité l'emploi d'unités militaires, les troubles qu'a connu la Nouvelle-Calédonie, pendant la dernière décennie, correspondent bien à un type d'intervention qui se situe, dans la gamme d'intensité, entre la lutte contre la délinquance ou le maintien de l'ordre et le combat. Dans les pays où n'existe pas de force intermédiaire analogue, les gouvernements, faute d'alternative, sont parfois contraints à engager la troupe, d'une manière prématurée, pour le maintien ou le rétablissement de l'ordre. La Grande-Bretagne ou Israël nous en offrent des exemples.

Dans le cas du récent mouvement des transporteurs routiers ou des troubles dans les prisons qui ont nécessité la mise en œuvre de moyens logistiques militaires, la gendarmerie a bien joué le rôle d'interface qui est le sien.

En cas de guerre, elle faciliterait et accompagnerait la montée en puissance des forces armées et pourrait conduire elle-même, sur le territoire national, des opérations militaires s'inscrivant dans le cadre de la défense opérationnelle du territoire.

Fort heureusement, cette fonction de continuum entre les forces de police et les forces armées ne se vérifie que très rarement. L'organisation des forces de sécurité doit cependant tenir compte des situations les moins favorables, même si elles peuvent sembler hypothétiques. La gendarmerie

est capable, sans changement de posture, de faire face aux phases les plus aiguës des crises. L'examen de l'éventail des missions qui lui sont confiées est révélateur de ce rôle de continuité.

Une force à vocation interministérielle et interarmées

La gendarmerie est, selon les textes qui la régissent, une force instituée pour veiller à la sûreté publique, au maintien de l'ordre, à l'exécution des lois et pour apporter sa contribution à la défense de la nation. Elle exerce donc des missions de police administrative, de police judiciaire, et des missions militaires, dont de police militaire. A travers cette énumération, transparaît sa vocation interministérielle et interarmées.

Longtemps, ce qualificatif n'a trouvé sa justification que dans le concours que la gendarmerie accordait à l'ensemble des ministères et plus particulièrement à ceux de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice, des Finances, des DOM-TOM, des Transports ou de l'Environnement. Aujourd'hui, ce caractère interministériel et interarmées s'enrichit d'une coopération plus étroite qui s'établit entre les différentes institutions qui ont en charge la sécurité extérieure et la sécurité publique. C'est ainsi que, selon la volonté de Pierre JOXE, la gendarmerie a vu depuis deux ans sa position renforcée au sein de la défense par une participation accrue aux structures interarmées, du fait, notamment, de l'application du plan Armée 2000.

Elle est partie prenante aux différents organismes interministériels qui coordonnent l'action des services de l'Etat dans la lutte contre l'insécurité routière, le trafic des stupéfiants ou le travail clandestin. Parallèlement, et conformément aux accords police-gendarmerie, elle est depuis cette année présente et active au sein des offices centraux de la direction centrale de la police judiciaire.

Tout en conservant son identité, la gendarmerie s'insère donc mieux dans un dispositif plus large et complète, par des procédures plus interactives, une polycompétence qu'elle avait déjà acquise par la nature de ses missions. Parallèlement, elle s'ouvre sur le monde.

Une force dont le rôle s'accroît hors de nos frontières

Le territoire national est le cadre géographique habituel de la gendarmerie. La présence de gendarmes hors de nos frontières peut surprendre, s'agissant de militaires dont les missions concernent principalement la régulation de la vie intérieure de la nation.

En vérité cette présence n'est pas récente puisqu'il existait autrefois une gendarmerie coloniale et que des détachements prévôtaux, c'est-à-dire de police militaire, demeurent dans les pays où sont stationnées des troupes françaises (actuellement en Allemagne et dans certains pays d'Afrique liés à la France par des accords de défense).

Aujourd'hui, cette présence se manifeste à travers l'assistance technique que la gendarmerie apporte à trente et un pays et qui se développe au fur et à mesure que, la tension Est-Ouest s'atténuant, les Etats privilégient leur sécurité intérieure face à leur défense extérieure. Cette coopération, limitée auparavant aux pays africains et malgache, s'étend aux pays d'Amérique latine, à la Turquie et devrait connaître de nouveaux développements en raison des demandes formulées par les Etats de l'Europe Centrale, Orientale et Balkanique cités précédemment.

Hors de nos frontières agissent également les gendarmes qui participent à nos engagements militaires aux côtés des forces armées (opérations menées au Tchad, guerre du Golfe, opérations humanitaires en Irak, au Cambodge ou en Yougoslavie). Dans ces deux derniers pays, des gendarmes exercent également des fonctions de police sous l'égide de l'ONU. Ces missions de maintien de la paix, dont on mesure les difficultés, constituent une innovation, initiée depuis quelques années, avec la participation d'officiers et de sous-officiers aux actions conduites au Liban, au Salvador, en Haïti et au Sahara Occidental.

La position particulière de la gendarmerie, les missions qui peuvent lui être confiées ont des incidences sur les aptitudes et les compétences exigées des hommes et des femmes qui servent dans ses rangs.

Une « force humaine »

La gendarmerie est une « force humaine ». Ce slogan, ou plus précisément cette signature, a une double signification :

– Il affirme d'abord la prééminence des personnels dans la vie de l'institution : reprenant une expression propre aux armées, on peut dire que l'homme est le « système d'arme » de la gendarmerie. Le matériel, même si son importance ne doit pas être sous-estimée, n'est que l'auxiliaire du gendarme alors qu'il est, sans toutefois marginaliser la part prise par l'individu, le pôle autour duquel s'organisent les forces terrestres, maritimes ou aériennes. La modernisation de la gendarmerie dépend sans doute des moyens de plus en plus sophistiqués qu'elle met en œuvre (télécommunications, bureautique, investigations criminelles). Elle repose avant tout sur les qualités humaines et professionnelles des 95 000 officiers, sous-officiers et gendarmes auxiliaires qui agissent le plus souvent d'initiative. D'où l'importance accordée à la formation pour permettre au « soldat de la loi » d'être à la fois un auxiliaire de justice, rompu

aux techniques propres aux policiers, et un militaire, apte au combat ou à l'accomplissement des missions humanitaires.

— Le slogan « une force humaine » indique aussi que la gendarmerie est au service des hommes et souligne l'une de ses principales caractéristiques : sa présence au sein de la population. La gendarmerie est une force de proximité qui tient cette qualité de sa très grande dispersion lui permettant d'assurer une surveillance générale sur quatre-vingt-quinze pour cent du territoire national.

Le gendarme est connu « familièrement » sauf dans les zones urbaines ou périurbaines qui sont des lieux de vie plus anonymes. Son rôle ne se limite pas aux seules interventions. La prévention, les services rendus aux citoyens s'apparentent à cette forme de police que les anglo-saxons appellent la « police communautaire ».

Par la nature de ses missions et les contacts permanents qu'elle entretient avec les forces vives de la nation, la gendarmerie vit au cœur de la société. Elle est donc confrontée en permanence aux transformations souvent rapides qui marquent la collectivité nationale, voire internationale, et doit ainsi épouser son temps sans renoncer aux principes fondamentaux qui président à son action. C'est notamment pour l'avoir un moment oublié qu'elle a traversé, en 1989, une crise dont les prémissives étaient perceptibles dès le début des années quatre-vingt.

Une force en renouveau

Sans doute, cette crise s'est-elle inscrite dans un mouvement plus général affectant les institutions investies d'une fonction d'autorité. De même peut-on remarquer qu'elle a été dans une large mesure amplifiée par les médias, avides, en période estivale, de combler une absence d'information. Il n'en demeure pas moins que le malaise exprimé a eu son propre ressort interne. La principale cause objective a été d'ordre budgétaire : la dégradation constante du budget alloué à la gendarmerie, observée de 1984 à 1989, a eu pour conséquence une diminution sensible des moyens consacrés au fonctionnement des unités. Les gendarmes ont eu parfois recours au « système D » pour maintenir leur activité et ont perçu la faiblesse de leurs moyens comme un manque de considération à leur égard. En l'absence d'une véritable politique de communication interne, la hiérarchie a perdu une part de son crédit, étant — à tort — jugée incapable d'informer les autorités des problèmes vécus dans les unités. Pénurie et malentendus se sont conjugués pour donner corps au mécontentement. Une crise d'identité et le contexte du Bicentenaire ont achevé de lui donner un contenu.

La position intermédiaire de la gendarmerie entre la police et les forces armées peut être inconfortable si les rapports qu'elle entretient avec ses

partenaires manquent de clarté. Le dualisme policier, en cette fin de décennie, était principalement illustré par des conflits s'appuyant sur des incompréhensions. Alimentée par des propos qui ne reflétaient que la pensée de ceux qui les exprimaient, cette rivalité a été interprétée par les gendarmes comme une menace pour l'avenir de leur institution, menace aggravée par les incertitudes liées aux perspectives européennes. Le faisceau de circonstances alimentant une « dépression » de l'institution était réuni en ce début d'année 1989. L'évocation de la Révolution française a apporté le vocable permettant de véhiculer ce malaise collectif : liberté (astreintes excessives), égalité (sentiment d'être moins bien traités), fraternité (déficit des relations humaines). La gendarmerie aurait probablement pu faire l'économie de cette crise. Les historiens le démontreront peut-être. Il importe davantage aujourd'hui de constater que les mesures prises ont redonné confiance à l'institution. Tandis que l'amélioration des conditions de vie et de travail et la mise en place de structures de concertation ont répondu dans une large mesure aux aspirations du personnel, la mise en œuvre du plan Armée 2000 et les accords police-gendarmerie ont permis à la gendarmerie de mieux se situer aussi bien parmi les armées qu'au sein des forces qui concourent à la sécurité publique. Le principal enseignement de cette période troublée est sans doute l'obligation permanente d'adaptation et de modernisation qui s'impose à la gendarmerie. Cette capacité d'adaptation et de modernisation, dont elle a constamment fait preuve au cours des années et des siècles passés, constitue la condition essentielle de sa pérennité. Ceci exige une forte volonté interne mais implique aussi que les moyens alloués soient ajustés afin que la gendarmerie soit pleinement en mesure d'assurer ses missions pour répondre, dans le respect de l'intérêt général, aux attentes des citoyens.

La spécificité de la gendarmerie appréhendée dans le cadre de la formation des sous-officiers

Patrick Bruneteaux

La question de la formation des gendarmes reflète la problématique du « dualisme » de la gendarmerie : si l'apprentissage de base se fonde essentiellement sur des normes militaires, la formation « technique » est dépendante d'un milieu civil d'où les nouvelles recrues sortent et reviendront sans cesse par la suite.

La formation vise à adapter au mieux le potentiel humain (en l'occurrence les nouveaux gendarmes) aux intérêts du groupe et de donner à ceux-là l'inclination non seulement à respecter les rôles prescrits mais aussi à renforcer la position de son groupe face à l'environnement⁽¹⁾. En ce qui concerne la gendarmerie, cette volonté de façonner un membre du corps apte à défendre son organisation est peut-être plus intense que dans les autres forces « armées » (unités militaires classiques, police).

En effet, c'est un lieu commun de constater que la gendarmerie doit défendre à la fois sa vocation militaire et ses missions policières dans un univers où les autres corps connaissent une superposition relativement homogène entre leur statut et leurs pratiques⁽²⁾. Et ces derniers ne se privent pas pour « stigmatiser » une organisation qui fait coexister une fonction militaire (prévôté, formations de marche, Défense opérationnelle du territoire, rétablissement de l'ordre) et une fonction policière (police judiciaire, maintien de l'ordre, police de la circulation, sécurité publique). Dès lors, il nous semble que le style propre de la gendarmerie constitue la réponse à l'impossibilité d'être tout l'un ou tout l'autre. L'identité du corps se joue alors dans la recherche permanente d'une synthèse des deux fonctions. D'où l'importance d'un style qui contribue à fonder une « spécificité ». Et la marque distinctive de la gendarmerie s'ancre dans une éthique que, pour notre propos, nous aborderons sous l'angle de la « formation morale » (première partie), même si l'environnement social l'affecte : confrontée sans cesse au cadre « civil », la gendarmerie est vouée à intégrer une nouvelle génération de gendarmes très différente des précédentes (deuxième partie).

Autrement dit, on évoquera dans un premier temps une composante militaire stabilisée de la gendarmerie, qui, appréhendée sous l'angle de

l'instruction, invite à l'étude de l'inculcation des normes dites « morales ». Puis l'on privilégiera à l'inverse une forme extrême de la fonction policière à travers la prise en compte des variables « civiles ». Si l'on veut, le premier point vise la reproduction d'une compétence « séculaire » définie par un ensemble de dispositions tendant à assurer l'autonomie du groupe face à son environnement sociétal⁽³⁾ ; on appellera ce schéma du gendarme le « policier militaire ». Le second segment entend mettre en valeur – sur le terrain instable du contemporain – l'existence d'un réajustement partiel en direction de la « société civile » qui aboutit en fin de compte à la constellation mentale du « nouveau gendarme ».

Le façonnage du « gendarme »

Détenteur d'une parcelle de la violence d'Etat monopolisée, le gendarme a une fonction éminemment politique de conservation de la structure étatique. Et s'il doit donc être toujours à la hauteur de cette charge déléguée, sa formation ne doit souffrir aucune erreur de fabrication. Pour le dire autrement, les agents qui incarnent et accaparent le pouvoir de coercition étatique soulèvent la délicate question d'une socialisation accordée aux nécessités objectives d'une institution qui offre au pouvoir politique la possibilité d'avoir le dernier mot. Le sens du devoir, qui a pour effet majeur de rendre l'agent de l'Etat, force de travail, disponible au point de pouvoir efficacement lui demander, le cas échéant, de payer de sa personne jusqu'au risque ultime (être « victime du devoir »), s'acquiert et se solidifie dans les premiers centres d'instruction. Les premières bases en sont jetées à travers la formation « morale » que le nouvel entrant reçoit à l'Ecole des sous-officiers de gendarmerie (ESOG)⁽⁴⁾.

Les premières semaines de stage sont tout d'abord le lieu d'une seconde sélection. Si les opérations de recrutement ne permettent qu'une évaluation globale du profil attendu, les routines de la vie de cantonnement livrent le novice au regard prolongé des instructeurs. Ces derniers opèrent alors un repérage des déviants qui ne s'ajustent pas, après plusieurs avertissements, aux contraintes de l'organisation. Entre 5 et 10 % quittent le stage d'eux-mêmes, tandis que seules quelques individualités sont renvoyées. Restent ceux qui adhèrent aux principes d'une culture d'Etat condensée sociologiquement dans le concept de normalisation militaire⁽⁵⁾.

Ce qu'on entendra ici par « formation morale » correspond à une notion beaucoup plus large que celle qui lui est donnée par les officiers qui rédigent les manuels. On définit par ce terme l'ensemble des pratiques coordonnées par les instructeurs qui produisent sur les élèves-gendarmes des effets sémiotiques ou symboliques⁽⁶⁾ conformes aux attentes des formateurs, autrement dit intégrables au système culturel de l'organisation. En ce sens, il faut entendre le concept de formation morale comme

un cadre objectiviste qui permet d'inclure aussi bien les normes formelles proprement dites (cours, mémento, manuels, discussions de travail, entretiens avec les évaluateurs), les croyances dérivées d'activités physiques (sport, éducation physique, parcours), les croyances induites des ballets corporels (défilés, appels, rapports, rituels de marge ou d'agrégation – pour reprendre la terminologie de VAN GENNEP –). Le monde clos des écoles de sous-officiers constitue ainsi un lieu intense d'intériorisation et d'activation de répertoires sémiotico-symboliques (« l'honneur », le « dévouement », « l'esprit de sacrifice », « la solidarité » etc.) éveillés et entretenus par une foule d'objets utilisés directement ou par familiarisation selon un programme serré qui les ordonne. La gendarmerie témoigne ainsi cette particularité de former les nouveaux entrants en fonction de grilles de significations extrêmement nombreuses. Les savoirs professionnels techniques ne sont ainsi jamais dissociables d'enveloppes d'intentions et d'émotions associées à chacune des missions. Le service d'Etat est avant tout un « état-d'esprit ». D'où l'importance que l'on accordera ici à cette formation morale⁽⁷⁾.

La volonté de protéger son identité conduit la gendarmerie à préférer des instructeurs-maison. C'est le bureau instruction du commandement des écoles implanté à Maisons-Alfort, qui centralise la gestion des opérations de formation. En revanche, il associe largement les ESOG⁽⁸⁾ à la réalisation des « dossiers pédagogiques ». Cette structure de formation « interne » s'entend à un double point de vue : d'une part, la certification du gendarme se réalise en fonction d'enjeux qui recoupent fondamentalement des « savoir-faire » et des « savoir-être » propres au milieu de la gendarmerie. Comme pour la police, il s'agit d'une éducation aux « rôles » caractéristiques de l'univers en question⁽⁹⁾. En second lieu, les instructeurs sont quasiment tous prélevés sur le « service actif »⁽¹⁰⁾. Ainsi, les élèves se trouvent non seulement au plus près des connaissances « fonctionnelles » indispensables à la pratique de leur métier, et sont immédiatement baignés dans l'ambiance pratique de la hiérarchie⁽¹¹⁾. Ces instructeurs provisoires préparent leur rôle d'enseignant quelques semaines avant de « plancher ». Ils ont pour contrainte de distiller « 20 % de formation militaire », « 50 % de formation professionnelle » et « 30 % de formation générale ». Nous allons maintenant plus précisément détailler les principes de la formation morale, qui recoupent, selon nos propres priorités conceptuelles, les trois ordres de formation que l'on vient d'évoquer.

Le premier groupe de normes morales⁽¹²⁾, les plus caractéristiques de l'univers de la gendarmerie, peut se condenser dans l'expression de « normes de la vie quotidienne ». C'est essentiellement dans le courant du XIX^e siècle que les cadres inscrivent dans leurs usages le principe de civilisation décrit par ELIAS et plus récemment FOUCAULT. Le décret de 1854 expose pour la première fois les règles de bonne conduite exigées du militaire qui entre dans la gendarmerie, ainsi que de sa femme.

L'avènement de la Troisième République voit l'essor des brochures qui, en l'absence d'école, aspirent à guider le jeune gendarme dans le suivi

d'une « hygiène sociale »⁽¹³⁾. La réglementation de la vie quotidienne s'est étendue, englobant à ce jour le chapitre de la santé (notamment « hygiène corporelle »), celui de la stabilité financière du ménage (« tenue du ménage », « budget », « crédit »), enfin tout ce qui a trait aux conventions toutes goffmaniennes qui régissent les relations (« savoir-vivre », « formules de politesse », « conjoint »). Auparavant laissé à l'initiative des officiers, cet aspect de la formation morale s'est institutionnalisé dans des manuels distribués aux élèves-gendarmes⁽¹⁴⁾. Une grande différence sépare les manuels du début du siècle et ceux qui sont diffusés actuellement. Là où avant il s'agissait de rompre brutalement avec des « manières d'être » (à table, en se tenant, en parlant, en se lavant) caractéristiques d'un univers paysan encore peu affecté par le procès de civilisation, et dont l'école républicaine et le service national commençaient à peine à véhiculer ses normes, la normalisation de la vie quotidienne s'épuise aujourd'hui — puisqu'elle s'appuie sur des préceptes antérieurs désormais acquis — à rappeler surtout des prescriptions relationnelles (déférence, disponibilité, courtoisie...).

Un second groupe de valeurs pratiques repose sur l'antinomie devoirs/ responsabilités. Parce qu'il est agent de l'Etat, le nouveau gendarme assume si l'on peut dire des « pouvoirs publics ». L'organisation qui prend en charge ces ressources institutionnelles et qui les lui délègue, entend contrôler cette jonction. La formation morale vise alors à inculquer au gendarme le sens de la mesure en vue de ne pas outrepasser ses droits. Ce sont les prescriptions relatives à « la responsabilité pénale et civile », les « fautes contre l'honneur », les conditions strictes de « la légitime défense », qui assignent le gendarme au « devoir »⁽¹⁵⁾. Inversement, le gendarme sans défaillance peut alors revendiquer l'accomplissement du statut qui est le sien : la formation qu'il reçoit l'aide alors globalement à faire face à de multiples situations, et plus spécifiquement à satisfaire au niveau de présentation et de présence requis face à d'autres personnalités de l'Etat (commissaire, sous-préfet, procureur de la République etc.)⁽¹⁶⁾.

Enfin, on peut distinguer un dernier ensemble de « jugements de prescripteur »⁽¹⁷⁾. Les formateurs font une large place à la morale civique. En effet, s'entremêlent indissociablement des jugements de fait relevant du « droit constitutionnel et des institutions politiques » et des valeurs politiques qui viennent se greffer sur la connaissance de l'Etat républicain⁽¹⁸⁾. En fait, l'immersion dans le jeu politique est limitée. L'attachement au régime est inculqué, mais les gendarmes répugnent à faire de « la police occulte ». Il faut entendre par là deux choses. La première signifie le refus de toute immixion dans les affaires partisanes, et les gendarmes s'opposent aux missions effectuées par les renseignements généraux, dans le domaine du suivi des partis politiques⁽¹⁹⁾. La seconde désigne certaines missions de police judiciaire qui ne nous concernent pas ici⁽²⁰⁾. Autrement dit, l'éducation du gendarme le conduit à se placer dans une certaine position de retrait à l'égard des « affaires politiques intérieures »⁽²¹⁾.

Servir l'Etat ne revient donc pas à servir un gouvernement dans sa lutte pour la conservation de ses positions.

Si toutes ces normes contribuent à rendre pratique la distinction philosophico-politique entre « l'Etat » et la « société civile », ces variables lourdes de la personnalité institutionnelle du gendarme coexistent cependant de plus en plus avec une propension à l'ouverture aux codes de l'environnement social.

L'esprit civil et ses répercussions sur la formation

Du fait même de sa nature d'institution secondaire, la gendarmerie reçoit dans ses rangs des jeunes qui ont subi une socialisation primaire « civile ». Et la formation — on aurait pu dire l'éducation — des élèves-gendarmes a été ajustée, certes aux demandes de l'organisation, mais aussi aux conditions du recrutement. Majoritairement issus du monde rural au début du siècle et jusqu'à la fin des années trente, les gendarmes venaient entre 1950 et 1980 des régions urbaines et des milieux ouvriers. Sur un effectif global de 3000 nouveaux venus, près de 40 % étaient d'origine ouvrière, moins de 20 % étaient composés de fils d'employés, 10 % avaient un père militaire. De même, parmi ces promotions, près de 50 % des recrutés occupaient un emploi d'ouvrier avant de s'engager. Homologiquement, seuls 5 % des agents en moyenne étaient titulaires du baccalauréat, contre 60 à 80 % de CAP et de BEP. Dans l'ensemble, par conséquent, les effectifs provenaient de milieux populaires et cela dénotait un groupe plutôt homogène, les éléments les plus fortement dotés en capital scolaire se fondant dans la masse des autres élèves-gendarmes. Autrement dit, la hiérarchie sociale recoupait la hiérarchie des postes, les moins diplômés commençant leur carrière dans le grade de sous-officier ; puis, au terme d'une formation professionnelle continue « choisie » par certains, ils s'élevaient dans le corps des gradés. Ces derniers bénéficiaient d'une compétence à la fois liée à leur expérience et aux stages de perfectionnement technique qui accompagnaient la promotion aux grades supérieurs à celui de simple gendarme.

Avec l'accroissement massif de la scolarisation jusqu'au bac, de plus en plus de jeunes, soit ont le niveau bac et ne détiennent aucune formation professionnelle précise, soit obtiennent le bac mais ne parviennent pas à trouver à court terme les moyens de rentabiliser leur diplôme. Conséquence, outre ceux, en minorité, qui demandent par « vocation » à rentrer dans le corps⁽²²⁾, les chômeurs réels ou virtuels optent massivement pour la sécurité du statut de fonctionnaire, aussi bien dans la police que dans la gendarmerie.

Face à un tel afflux, de l'ordre de 1 à 10, soit 30 000 demandes pour environ 3000 places vacantes chaque année, les recruteurs vont dans

l'ensemble préférer les plus diplômés, faisant passer le taux de bacheliers de 5 % à 25-30 % (selon les années) des effectifs recrutés dans les années 1980. L'entrée massive de ces jeunes, qui répond de toutes façons à des besoins nouveaux et importants de spécialistes dans un corps « qui se modernise » (informatisation, télécommunication, relations publiques, etc.), a provoqué un certain nombre de dysfonctions, voire de conflits. Portés par leur légitimité scolaire ou culturelle à produire des points de vue, des analyses propres, à demander des éclaircissements sur leurs missions, ils ont eu bien davantage que les autres tendance à chercher des explications ou à se heurter à des gradés formés à l'école « du gendarme traditionnel qui ne se pose pas de question ». Alors que les attentes de « l'ancien gendarme » équivalaient le plus souvent à des questions matérielles (primes, équipement, déplacement outre-mer, cadre de vie au cantonnement), le « nouveau gendarme » s'intéresse autant à ces questions mais les double par ailleurs par des revendications spécifiques. Il accepte moins l'obéissance stricte et cherche à obtenir de la considération, des responsabilités, des explications sur le contexte de ses missions, des discussions sur la position de la gendarmerie (l'Europe, la gendarmerie dans la société d'aujourd'hui), des analyses réflexives sur son « rôle » dans la gendarmerie ; toutes sortes de contenus relationnels et discursifs auxquels les gradés ont été peu à même de s'adapter⁽²³⁾, et que les officiers, sans doute, n'ont pas vu venir aussi rapidement ; et cela d'autant plus que les officiers eux-mêmes sont divisés entre un pôle plutôt traditionnel et un pôle plus à l'écoute des demandes « progressistes »⁽²⁴⁾. La bourrasque de 1989 pourrait être interprétée en ce sens : comme la manifestation d'une frustration latente des gendarmes, culturellement les plus exigeants, renforcée par la trop lente prise en considération, par l'encadrement en général, de ces aspirations nouvelles.

Alors, depuis 1989, comment la gendarmerie a-t-elle réagit, dans le domaine de la formation⁽²⁵⁾, en vue d'intégrer ces données « civiles » ?

On peut succinctement regrouper les réponses en deux axes majeurs : premièrement, un renforcement de la formation centrée sur la demande « culturelle » ; deuxièmement, une réflexion engagée en vue de faciliter « la communication » entre les gendarmes et les gradés, essentiellement dans la gendarmerie départementale⁽²⁶⁾.

Même si les « événements » de 1989 n'ont pas été au fondement de l'invention de la notion de « pédagogie participative par objectif », celle-ci se révèle être un outil adaptable aux attentes pédagogiques des stagiaires. Par le biais de « contrats d'objectifs » progressifs, les élèves travaillent désormais plus souvent, individuellement ou par équipe, sur des missions à propos desquelles ils déplient leur autonomie et leur sens de l'initiative. Un système de « tutorat » fonctionne comme procédure d'évaluation d'une recherche quasi-professionnelle, où il s'agit moins de répéter des documentations que de valider ses acquis dans une confrontation avec une « mise en situation ».

Depuis 1991 un nouveau dossier pédagogique, intitulé « sociologie », offre un supplément cognitif aux futurs gendarmes. Il invite à une analyse fouillée, statistique et qualitative, des problèmes de « délinquance juvénile », du « phénomène des banlieues », d'agressions intra-familiales des enfants et des femmes. Ces supports en sont encore à une phase expérimentale.

Les aspects relationnels entre les personnels des sous-officiers ont fait l'objet d'une véritable politique institutionnelle en matière de formation, qui a abouti à *l'instruction sur la formation des gradés de la gendarmerie nationale du 10 septembre 1991*. Elle représente une transformation presque radicale de la formation de l'encadrement de base. Avant cette date, pour postuler au premier poste de gradé, le gendarme de carrière rendait pendant deux ans des travaux continus sur les matières de son service. Ces travaux par correspondance sanctionnaient en fait des savoirs formels. Avec la nouvelle instruction, les candidats se consacrent exclusivement pendant deux ans à une préparation à l'examen d'officier de police judiciaire⁽²⁷⁾. Puis, le gendarme suit un stage de 5 semaines de « qualification au commandement ». En s'associant les services de consultants extérieurs spécialisés dans le « management » et la « communication », les instructeurs optimisent la capacité des gradés à diriger les gendarmes. « On s'interroge sur le comportement du chef »⁽²⁸⁾ ; c'est « une méthode moderne de commandement »⁽²⁹⁾. D'une façon générale, l'enjeu est de produire des cadres aptes autant à faire preuve du sens des relations publiques que de la direction réfléchie du groupe qu'ils « commandent ».

La formation représente donc pour la gendarmerie le creuset où se solutionne une synthèse évolutive entre l'héritage du corps et celui du social.

Notes bibliographiques

(1) Ce travail s'inscrit dans le cadre d'une thèse consacrée à la sociogenèse des forces de l'ordre à l'intérieur d'un ordre politique démocratique. L'étude présentée ici a pu être réalisée grâce au concours de tous ceux qui, dans la gendarmerie, ont bien voulu faciliter mes recherches. J'ai pu ainsi faire alterner une démarche ethnographique (observation des stages de St. Astier), une pratique sociologique (entretiens avec des responsables du recrutement et de la formation) et une investigation historiographique (archives contemporaines de la gendarmerie située au Blanc, au centre de documentation de la direction et au « CDP » du commandement des écoles à Maisons-Alfort : vieux manuels, anciens règlements, rapports d'évaluation etc.). Je tiens à les remercier chaleureusement pour une aide précieuse sans laquelle ce travail n'aurait pas été ce qu'il est.

(2) Pour le dire sommairement, les militaires font la guerre et les policiers protègent l'ordre public interne.

(3) C'est cette conservation de la personnalité du groupe qui assure – en dernier lieu ou comme suprême recours – la conservation de l'Etat. C'est en se gardant contre la dissolution des normes que les valeurs d'Etat qui y sont contenues jouent, le moment venu, leur fonction

de maintenance ou de reconstitution. En cas de faillite des autorités civiles, les militaires ont le droit et la faculté d'être la partie de l'Etat qui « réinstalle » les autres segments de l'Etat. La « moralité » peut se définir comme la mémoire active qui veille à la bonne tenue des « biens » de l'Etat.

(4) La formation initiale de l'élève-gendarme était de 5 mois au début des années 70 (6 mois en 1976). Depuis 1981, elle est désormais de 8 mois d'école et de 4 mois de stage en unité. Il est possible de « redoubler » son « certificat d'aptitude à la gendarmerie », par une prolongation de 4 mois, soit du « CRG 1 », soit du « CRG 2 ». Ce n'est qu'au terme de ce « tronc commun » que les gendarmes reçoivent une formation complémentaire en gendarmerie mobile ou en gendarmerie départementale.

(5) FOUCAULT dirait « marquage politique du corps » et BOURDIEU « intériorisation d'un arbitraire culturel » transformé en un « système de dispositions durables ». Cependant, ces conceptions théoriques de la socialisation se sont construites contre la notion de valeur, de croyance explicite. Il faudrait parvenir à concilier ces deux perspectives : celle d'une croyance sans que celle-ci ne soit revendiquée et celle d'une croyance explicite, pleinement assumée et vécue ou retraduite à l'intérieur d'un système de justifications routinières.

(6) Les effets sémiotiques renvoient à l'apprentissage des écarts, des différences, qui font reconnaître la stratification du corps comme nécessaire et naturelle. Ils assignent chacun au respect des positions acquises. Les effets symboliques autorisent les membres du corps à se percevoir comme un groupe homogène et soudé à travers des « objets » qui, simultanément, prouvent et stabilisent la quête du « même ». Ces outils sacrés du social rassemblent les membres du corps face aux autres, les non-gendarmes. Les notions développées ici pourraient être sans doute facilement transposées à tout autre corps d'Etat.

(7) D'ailleurs, il n'était pas concevable d'espérer faire le tour de la question de la formation dans la gendarmerie en quelques pages. La complexité de la formation, qui vient de la complexité des fonctions attribuées au corps, aurait supposé alors qu'on s'intéresse spécifiquement aux spécialisations : maintien de l'ordre, police administrative et judiciaire, renseignement, services effectués auprès d'autres corps et à l'étranger. Mais aussi aux stages qui, pour chaque niveau hiérarchique (direction, région, groupement, compagnie ou escadron), s'attachent à la qualification des personnels dans les domaines les plus variés d'une administration qui s'auto-entretien : budget, matériels, alimentation, santé, formation, télécommunications, informatique etc.

(8) L'ESOG de Chatellerault est plus particulièrement chargée de la conception des dossiers et fiches pédagogiques suivantes : « formation morale », « formation civique », « sociologie » « devoirs généraux des militaires » ; celle de Chaumont se charge des domaines de « l'armement », « instruction sur le tir », « topographie », « agent de maintien de l'ordre » ; celle de Montluçon s'occupe de « l'école d'intervention tactique », « principes généraux d'exécution du service », « agent de la police de la circulation », « agent de police judiciaire », « renseignement », « informatique » ; celle du Mans de « l'expression écrite et orale », « télécommunications » ; enfin l'ESOG de Maisons-Alfort se spécialise dans le secteur du « secourisme ».

(9) La notion d'école est donc floue puisqu'il ne s'agit pas d'une école « scolaire » qui fait subir une formation générale et abstraite à partir de « contenus » extrêmement disparates, ni d'une « école professionnelle » qui se cantonne à une instruction technique. Les écoles des forces armées, au sens large, sont à la fois des écoles primaires et des écoles secondaires.

Dans le premier cadre, elles entendent constituer une personnalité institutionnelle qui demeurera toute sa vie dans le groupe. Les critères de notation montrent en effet que l'organisation entend contrôler, outre la valeur technique du nouveau dans tel ou tel domaine, outre ses connaissances comportementales sur son rôle, le respect pratique des choses que l'on attendra de tous les « gendarmes de carrière » :

- faire exactement ce qu'il faut faire : « présentation », « comportement général », « ponctualité » ;
- et repérer ceux qui en font plus, qui se donnent à fond : « efforts consentis par rapport aux possibilités intellectuelles et physiques », « sens du métier », « aisance », « motivation », « services rendus à la collectivité ».

Il semble en effet qu'un des points centraux de la formation réside dans la « réalisation » d'un être qui doit se « réaliser », qui doit se donner pleinement à des fonctions qui lui commanderont parfois de se « surpasser ». Une telle organisation ne prétend pas former

LA SPÉCIFICITÉ DE LA GENDARMERIE APPRÉHENDÉE
DANS LE CADRE DE LA FORMATION DES SOUS-OFFICIERS

quelqu'un qui fera le minimum. Les « sanctions et récompenses », « notations », « dossiers individuels », « appréciation du chef », suivent chaque agent, poussé à ne pouvoir défaillir sans qu'un relâchement trop compromettant en quelque matière ne vienne corrompre l'ensemble du tableau.

Dans le second cadre, elles jouent le rôle d'une école professionnelle, qui reprend parfois de larges pans de « l'école scolaire », notamment sur le plan de l'expression écrite.

(10) De ce fait, ils sont majoritairement adjudants, majors, lieutenants ou capitaines.

(11) Par contre, avec la complexification technique des fonctions, nombre d'officiers remarquent le déficit d'expertise que ce principe peut impliquer à terme. On peut dire qu'actuellement, cette contradiction est l'objet d'un débat permanent à l'intérieur des instances chargées de la formation. On verra tout à l'heure que la tendance est à l'ouverture vers les « conseils de certains professionnels » sur des domaines très particuliers. Mais dans l'ensemble, la masse des formateurs demeure composée de gradés et d'officiers qui accomplissent leur « passage » dans les écoles pendant quelques années.

(12) Nous ne rappellerons pas de quel dossier pédagogique est extrait tel cours dont on emprunte l'intitulé ou un groupe d'expression lié à son développement et qui apparaît revêtir le rôle d'un cadre organisateur. Seuls seront mentionnés les documents qui ne font pas partie de ces dossiers.

(13) Par exemple *le Guide moral des chefs de brigades et des gendarmes candidats à l'avancement*, Capitaine FOURGEROT, Paris, 1907, plus spécialement pp. 31-36 sur l'hygiène ; Colonel N, *Conseils d'un ancien à un gendarme, petit recueil des règles élémentaires de politesse, de savoir-vivre et de correspondance à l'usage des militaires de la gendarmerie*, Paris, 10^e édition, 1949 ; *Conseils de savoir-vivre*, Paris, 1965.

(14) Depuis une vingtaine d'années environ existe *Le guide du gendarme, dans certaines circonstances de sa vie privée et de sa vie professionnelle*.

(15) Qui est rituellement défendu par le nouvel entrant par un serment prononcé auprès d'un tribunal de grande instance. Dans les manuels, l'insistance que les rédacteurs témoignent à propos des nécessités de la « discrétion », de la « réserve » et du « secret », indique l'importance d'une « maîtrise de soi » qui n'engage pas seulement la crédibilité de l'individu. En tant qu'institution faite corps, le gendarme doit surveiller globalement les manifestations d'un personnage dont la lisibilité (il est toujours en uniforme et est entouré de « civils ») peut tendre parfois vers la fluidité des informations qu'il détient et des actions « discrètes » qu'il a à entreprendre. Inversement, le devoir impose au futur gendarme des qualités d'expansion : « service public », « aide aux retraités », « accueil du public », « rôle préventif » etc.

(16) Notamment les instructeurs préparent ces situations délicates de « responsabilité » en organisant des simulations d'entretiens, en corrigeant la prononciation du locuteur, ainsi que tout ce qui est constitutif d'un dialogue légitime.

(17) Dans le sens que Gilbert DISPAUX attribue à cette expression, *La logique et le quotidien, une analyse dialogique des mécanismes d'argumentation*, Ed. de Minuit, coll. Argument, 1984, p. 34-36.

(18) « Patriotisme », « gendarmerie et nation », « obéissance à la loi », « devoir de vote » etc.

(19) Dans un sens plus ancien, la « police occulte » renvoyait à la participation directe des gendarmes au combat électoral, notamment sous la Restauration et la Monarchie de juillet. Dès le décret de 1854, les règlements d'organisation de la gendarmerie stigmatisent ces « services ». Mais les débuts de la Troisième République sembleront s'accommoder de collusions ponctuelles : « J'ai connu un capitaine qui accompagnait son candidat préféré en tournée électorale et qui nous houssillait d'importance si par hasard nous dressions procès-verbal contre quelque partisan de ce candidat », officier de gendarmerie MONDON, *Causerie sur la réorganisation de la gendarmerie*, Paris, petite plaquette, 1924.

(20) Sans pouvoir s'étendre sur ce fait, signalons que le « service spécial » de la gendarmerie au début du siècle, interdisait au personnel des accointances troubles avec le « milieu », ou encore le montage d'opérations à la limite de la légalité visant à « faire tomber » des truands.

(21) Ce qui ne va pas sans contradictions puisque cette neutralité est battue en brèche dès lors qu'il est question d'extrême-droite ou d'extrême-gauche. Mais il semble que, pour les gauchistes dans les années 1970, et suite à la dissolution « légale » de leurs organisations, le rôle de la gendarmerie et d'une façon générale des services de police et même d'espionnage,

se définissait alors comme la « sûreté de l'Etat ». La grande question qu'une démocratie doit se poser est celle des frontières entre « le jeu politique » et le « subversif » et celle des « autorités » légitimes qui seront habilitées à trancher entre les deux catégories, du point de vue du « contenu ».

(22) La grande majorité sont fils de militaire ou de policier, ou connaissaient une personne de leur entourage qui, ayant cette qualité, les a convaincus de prendre le métier des armes.

(23) A ces mécanismes d'incompréhension, ont pu se surajouter, dans certains cas, des ripostes fondées sur le fait paradoxal qu' « ils n'en bavent plus autant que nous en avons bavé ».

(24) D'ailleurs, ce sont dans les départements dirigés par les « psycho-rigides » que les mécontentements de gendarmes se sont le plus manifestés (Var, Oise, Savoie notamment).

(25) C'est pourquoi nous ne parlerons pas ici de tous les aménagements qui ont été introduits dans l'organisation des relations entre les militaires de la gendarmerie, et notamment de la circulaire du 2 janvier 1990 relative aux structures de participation et de concertation dans les unités de la gendarmerie.

(26) En effet, les bacheliers réussissent mieux les examens du Commandement régional de gendarmerie que les autres élèves-gendarmes, quoique, dans les disciplines sportives, il ne semble pas y avoir de résultats différenciés. Dès lors, leur affectation les porte majoritairement vers la gendarmerie départementale, dans la mesure où se cumulent une préférence pour une subdivision plus « intellectuelle », et le privilège qui découle d'un rang de sortie qui les avantage dans leurs possibilités de choix.

(27) Nous parlons ici essentiellement de la gendarmerie départementale.

(28) Entretien avec un officier supérieur de la direction.

(29) Entretien avec le responsable du bureau instruction au commandement des écoles.

Références bibliographiques

BOURDIEU (P.), *Le sens pratique*, édition de Minuit, 1979, pp. 87-102.

ELIAS (N.), *La dynamique de l'Occident*, Calmann Lévy, 1975.

FOUCAULT (M.), *Histoire de la sexualité : la volonté de savoir*, T 1, Gallimard, 1976.

VAN GENNEP, *Les rites de passages*, Mouton, 1969.

La dualité police-gendarmerie et leurs relations en matière de police judiciaire

François Christian Semur
Procureur de la République

C'est au regard des activités de police judiciaire que les susceptibilités entre la gendarmerie et la police sont les plus vives. La clarification et la complémentarité des rôles reposent principalement sur l'action des Parquets mais requièrent aussi un effort de coordination au plan national.

Si à l'origine, la gendarmerie était plus spécialement chargée de la « police des routes et des campagnes »⁽¹⁾, force est de constater qu'elle a depuis trois décennies considérablement étendu le champ de ses activités, en particulier dans le domaine de la police judiciaire. Elle s'est aussi renforcée dans bon nombre de centres urbains.

En revanche, au cours de cette période d'expansion, la police semble avoir évolué plus lentement. Cette progression à deux vitesses ne devait pas manquer d'engendrer un certain malaise et susciter des réactions en regard des relations des deux institutions.

Une histoire relationnelle tourmentée

L'histoire relationnelle police-gendarmerie a longtemps ressemblé à celle d'un vieux couple tour à tour indifférent, grincheux, voire envieux, se chamaillant souvent, mais qui s'est toujours « retrouvé » sur les questions essentielles.

« Il serait vain de prétendre qu'il n'y eut jamais de problèmes entre la gendarmerie et la police », a écrit Georges CARROT dans son *Histoire de la police française*⁽²⁾. « Si les hommes qui choisissent ces carrières, poursuit-il, se ressemblent par bien des points et ont de l'estime les uns pour les autres, ils ne peuvent pas oublier qu'ils appartiennent à des corps, non seulement différents, mais concurrents... ».

Après une période d'indifférence observée jusqu'aux années 1960, les tensions et rivalités se sont succédées jusqu'en 1989. En attendant cette date, les uns et les autres semblaient se livrer à une compétition sans merci

et s'épiaient. Le moindre avantage octroyé à l'une des deux institutions entraînait aussitôt la critique suivie de la revendication de l'autre⁽³⁾.

Un examen attentif des relations de travail, et plus précisément dans le domaine de la police judiciaire, montre qu'elles sont extrêmement diversifiées et varient fréquemment selon les qualités propres des chefs de services. Lorsque ces derniers organisent, encouragent, voire imposent une entente cordiale, les difficultés disparaissent.

On ne peut donc, en matière de relations inter-services, ni être catégorique, ni généraliser. Il faut apprécier dès lors les situations au cas par cas.

A ce jeu-là, les bons exemples de collaboration judiciaire abondent et dépassent sur le plan quantitatif les échecs dus à la mésentente. Il n'en reste pas moins vrai que ce sont toujours les mêmes sujets qui tendent à générer les heurts entre les deux services, tels que :

- le dessaisissement d'un service au profit d'un autre (ex, article D 4 du *Code de procédure pénale* (CPP))⁽⁴⁾ ;
- l'exercice de la police judiciaire en tenue civile par les gendarmes des unités de recherches... ;
- l'exercice de la police judiciaire en zone urbaine (dite zone de police...) par la gendarmerie ;
- l'extension des missions de police judiciaire confiées à la gendarmerie sur des affaires jusqu'alors réservées à la police judiciaire (grand banditisme, drogue...) ;
- l'accroissement des moyens technologiques mis à la disposition de la gendarmerie (laboratoires, moyens de transmissions informatiques, véhicules terrestres et aériens).

On comprend aisément, à la suite des créations des services spécialisés implantés au centre technique de Rosny-sous-bois, le caractère désuet, voire superfétatoire de certains textes de 1958 (CPP), organisant et imposant les rapports entre les deux forces de sécurité dans le domaine de la police judiciaire... Bien entendu, ce genre de situation était source de conflits et de dysfonctionnements.

Des solutions de compromis devaient être trouvées. Il était urgent d'assurer la *complémentarité* des moyens. Nous étions, par exemple, en présence de deux réseaux de commandement et de transport des données, deux parcs de matériels informatiques centraux et locaux, deux ensembles de fichiers et de bases d'informations. Tout cela s'était développé parallèlement, sur la « base de conceptions différentes, aboutissant à des ensembles de données hétérogènes et incompatibles »...⁽⁵⁾.

Ainsi, il s'agissait du système informatique JUDEX pour la gendarmerie et STIC pour la police nationale...

Pour compliquer encore un peu cette situation, la gendarmerie, qui se plaignait des délais de traitement que lui imposaient les laboratoires de la police scientifique, avait entrepris de réaliser sa propre installation, avec

l’Institut de recherches criminelles, « super-laboratoire » constitué de chercheurs de haut niveau. L’Institut de recherches criminelles comprend aujourd’hui cinq divisions dont quatre spécialisées en criminalistique ou police scientifique.

Non seulement cette compétition devenait fort coûteuse, mais elle risquait aussi de présenter des dangers pour la sécurité publique. C’est dans cet esprit et pour rechercher des solutions de compromis que le gouvernement avait demandé, en 1988, un rapport à un magistrat de la Cour de cassation, M. Jean CABANNES. Ce rapport a mis notamment en lumière les inconvénients qui procèdent de la dualité des systèmes automatisés de recherches criminelles : il a préconisé un « rapprochement » entre les deux systèmes (police-gendarmerie).

Depuis le dépôt de ces conclusions, l’échange des données recueillies par les deux systèmes se fait désormais quotidiennement. Par ailleurs, afin de « préserver l’unité de la police technique et scientifique », (inscrite dans les textes), les pouvoirs publics ont décidé que :

- un schéma directeur de la police technique et scientifique sera arrêté par un Conseil supérieur de police technique et scientifique⁽⁶⁾, dont seront membres des magistrats et des représentants de la gendarmerie et de la police. Ce conseil sera présidé par le ministre de l’Intérieur.
- ce schéma (ou ce Conseil) fixera les conditions dans lesquelles les laboratoires traiteront indistinctement les demandes de la police et de la gendarmerie...

Pour l’avenir, aucun fichier informatique nouveau ne pourra être élaboré par l’un ou l’autre service sans concertation préalable de façon à assurer la cohérence à travers le schéma directeur du Conseil supérieur de police technique et scientifique.

Cette volonté d’harmonisation entre la gendarmerie et la police, exprimée tout d’abord en 1989 par le Premier ministre, a été affirmée lors du Conseil des ministres du 10 janvier 1990. L’une de ses premières manifestations est apparue dans une circulaire adressée aux préfets le 30 janvier 1990, où le ministre de l’Intérieur invitait les « dépositaires de l’autorité de l’Etat » à donner l’écho nécessaire à cinq fiches élaborées en commun et relatives à : « l’emploi des forces mobiles, la répartition territoriale des tâches de sécurité publique, la police judiciaire spécialisée, les relations de la gendarmerie nationale avec les offices centraux et le bureau central national institués à la DCPJ, et la coopération internationale en matière de sécurité »⁽⁷⁾.

De plus, la direction centrale de la police judiciaire a largement ouvert la porte de ses services spécialisés aux militaires de la gendarmerie qui sont présents dans la plupart des offices centraux (banditisme, explosifs, stupéfiants...). Ils participent à la lutte contre le terrorisme (UCLAT), et à la coopération internationale (INTERPOL, EUROPOL, BCN, TREVI, etc.). Ils composeront demain, en application des accords de Schengen⁽⁸⁾

aux côtés de policiers et de magistrats, le SIREN⁽⁹⁾, bureau « national » qui traitera les demandes « judiciaires » des différentes polices européennes.

Comme le souligne justement M. Bernard GRAVET⁽¹⁰⁾, sous-directeur des ressources et des liaisons à la DCPJ « trois périodes ont été observées dans les relations police-gendarmerie. Dans la première, où le gendarme est plus ou moins assimilé au « garde-champêtre » ou au policier des seules campagnes, il n'y a aucun problème de mésentente ou de concurrence. A partir des années 1960, apparaît la seconde période où la gendarmerie affirme ses ambitions, se restructure, spécialise ses services et connaît un essor remarquable. La concurrence est vive. Le dialogue, quand il n'est pas inexistant est pour le moins tendu. Enfin, depuis 1990 (décision de Matignon), un net rapprochement est observé entre la gendarmerie et la police. La volonté de collaborer et de travailler ensemble dans un esprit de complémentarité est non seulement suggérée mais elle est suivie d'effet sous l'impulsion des ministres, directeurs et chefs des services respectifs. Ce mouvement est accentué par la construction européenne et son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993 ».

Bien engagée au niveau des directions respectives, la collaboration des deux institutions devra être relayée et pérennisée sur le terrain. A cet égard, le rôle de la justice paraît indispensable.

Une nouvelle collaboration à redynamiser et à pérenniser : le rôle indispensable de la justice

La police judiciaire, nous le savons, est exercée sous la direction du procureur de la République, et elle est placée dans chaque ressort de Cour d'appel, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la Chambre d'accusation.

Compétent dans le ressort de son Tribunal de grande instance (sous réserve des extensions de compétence territoriale prévues aux articles 18 al. 4, et 69 du CPP), le procureur semble le mieux placé pour impulser, sur le terrain, de nouvelles formes de collaboration entre les deux forces de sécurité. Le rôle du procureur au plan local (à condition qu'il soit joué à plein et qu'on lui en donne les moyens) doit être, en la matière, non pas passif mais dynamique.

Cependant, il paraît également opportun d'envisager cette action au niveau régional avec le procureur général, tandis qu'au niveau national, au sein du ministère de la Justice, pourrait être créée une direction de la « police judiciaire » ou encore de la politique pénale. Cette dernière innovation aurait sans doute le mérite de simplifier et de clarifier les rôles

qui, jusqu'à présent, tendent à se chevaucher ; on y gagnerait probablement en cohérence mais aussi en efficacité.

C'est donc à un triple niveau qu'il convient d'envisager l'action de la magistrature en regard de la police judiciaire : local, régional, national. Aux deux premiers stades, des textes existent déjà. Leur application exhaustive n'interdit nullement aux magistrats des Parquets d'aller au-delà et de promouvoir une politique dynamique de collaboration entre les deux services. Dépassant la simple lettre au profit de l'esprit, le procureur de la République, directeur de l'activité de la police judiciaire dans son ressort, pourrait devenir la « pierre angulaire » d'une collaboration harmonieuse. Il est en tout cas le mieux placé pour assumer cette mission⁽¹¹⁾.

Rappel du rôle de direction du procureur de la République

Les textes de principe figurent aux articles 41 et D 1 du CPP : « Dans le ressort de chaque tribunal, le procureur de la République et ses substituts ont seuls qualité pour diriger l'activité des officiers et agents de police judiciaire, par la voie, s'il y a lieu, de leurs supérieurs hiérarchiques » (art. D 1).

Ces principes sont confirmés :

- par l'article R 1 nouveau qui dispose que les OPJ, à l'occasion d'une enquête ou de l'exécution d'une CR⁽¹²⁾ ne peuvent, « sous réserve des dispositions de l'article 30, solliciter ou recevoir des ordres ou instructions que de l'autorité judiciaire dont ils dépendent »⁽¹³⁾.
- par l'article R 2 nouveau, selon lequel les OPJ « doivent rendre compte de leurs diverses opérations à l'autorité judiciaire dont ils dépendent, sans attendre la fin de leur mission ».

Les corollaires de ces principes sont les suivants :

- *L'obligation, pour tout OPJ, d'informer sans délai le procureur de la République des infractions dont il a connaissance* (article 19 et 40 du CPP)⁽¹⁴⁾.
- *L'obligation de transmission au procureur de la République de tous PV, rapports, documents, relatifs aux infractions constatées dès la clôture des opérations* (article 19 du CPP).
- *Les instructions du procureur de la République et son droit de contrôle sur les OPJ agissant ès qualités.*

Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. A cette fin, il dirige l'activité des officiers de police judiciaire dans le ressort de son tribunal.

Ce droit d'ordonner « tous actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions » fait l'objet d'un grand nombre de dispositions

du CPP tendant à l'organiser, à en préciser les modalités. Le procureur de la République donne l'ordre de procéder à des enquêtes soit dans le cadre de la procédure de flagrance (art. 53 du CPP), soit dans celui de l'enquête préliminaire (art. 75 du CPP).

Il a le libre choix de la formation de police ou de gendarmerie pour l'exécution de ses ordres (art. D 1), sous réserve toutefois des dispositions de l'article D 4. Il est seul compétent pour apprécier, souverainement, s'il convient de dessaisir l'OPJ, premier saisi d'une procédure de flagrance (art. D 3). Il intervient, conformément aux dispositions du CPP à de nombreux stades de l'enquête de flagrance et de l'enquête préliminaire.

— *La notation annuelle des OPJ par le procureur de la République* (article D 45 du CPP).

Après avoir recueilli les appréciations des Juges d'instruction et, le cas échéant, des Juges des enfants et du Juge de l'application des peines de son tribunal, le procureur de la République établit, en triple exemplaires, et transmet au procureur général, chaque année, pour chacun des fonctionnaires visés à l'article D 44, une notice individuelle de renseignements, qui doit notamment comporter une note chiffrée de 0 à 5 et une appréciation.

Rappel du rôle de surveillance du procureur général

Selon l'article 13 du CPP, la police judiciaire est « placée, dans chaque ressort de Cour d'appel, sous la surveillance du procureur général ». La surveillance du procureur général « sur les officiers et agents de police judiciaire consiste en une mission tutélaire » (art. C 34). Ce droit de surveillance, ce pouvoir de tutelle, sont les corollaires du principe général énoncé à l'article 35 du CPP : « le procureur général est chargé de veiller à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la Cour d'appel ».

Il convient de rappeler ses principales attributions :

L'habilitation des OPJ

L'article 16 nouveau du CPP (loi du 18 novembre 1985) dispose que les OPJ visés aux alinéas 2 et 3 du texte « ne peuvent exercer effectivement les attributions attachées à leur qualité d'OPJ ni se prévaloir de cette qualité que s'ils sont affectés à un emploi comportant cet exercice et en vertu d'une décision du procureur général près la Cour d'appel les y habilitant personnellement ».

La surveillance proprement dite des OPJ

L'article 38 du CPP énonce : « les officiers et agents de la police judiciaire sont placés sous la surveillance du procureur général. Il peut les charger

de recueillir tous renseignements qu'il estime utiles à une bonne administration de la justice ».

De l'article C 34 du CPP, commentant ce texte, il ressort qu'il incombe à ce haut magistrat :

- de tenir le dossier individuel de chaque OPJ de son ressort : ce dossier renferme, notamment, les bulletins de notes établis par les procureurs de la République (art. D 44 à 47, C 35) ;
- de prévenir les fautes professionnelles ;
- d'en empêcher le renouvellement ;
- de coordonner à l'échelon régional, par ses rapports avec le commissaire divisionnaire chef du SRPJ et le Général commandant régional de la gendarmerie, l'action des divers services assurant la mission de police judiciaire (cf. art. C 33 à C 35) ⁽¹⁵⁾.

Les sanctions

Les sanctions que peut prendre le procureur général à l'endroit d'un OPJ :

- le retrait d'habilitation ⁽¹⁶⁾ (art. R 15-6, R 15-2 du CPP) ;
- l'avertissement (art. C 34 du CPP).

Lorsque les faits reprochables à l'OPJ ayant agi ès qualités sont plus graves, le procureur général peut saisir la Chambre d'accusation (art. 225 du CPP), en lui transmettant le dossier de l'agent mis en cause ⁽¹⁷⁾.

La création d'une direction de la « police judiciaire » au sein du ministère de la Justice. Réalisme ou utopie ?

Cette direction pourrait être créée au sein du ministère de la Justice. Elle aurait pour mission de coordonner au niveau national l'exercice de la police judiciaire et de promouvoir les grands axes d'une politique de police judiciaire « unifiée » et plus précisément d'une « politique pénale ».

Elle n'impliquerait pas le transfert ou la prise en charge matérielle des effectifs chargés de police judiciaire dépendant des divers ministères ⁽¹⁸⁾.

Cette direction de la « police judiciaire » (ou de politique pénale), dirigée par un haut magistrat, pourrait être animée par une équipe tripartite composée de magistrats du Parquet, de hauts fonctionnaires de la police nationale et d'officiers supérieurs de la gendarmerie nationale (exemple, de la direction de la sécurité et circulation routière).

Un corps d'inspection de la police judiciaire pourrait être utilement rattaché à cette direction.

Il convient de noter qu'un premier pas vient d'être franchi en ce sens, avec la création au printemps 1992 d'une « Conférence nationale de politique pénale ». Annoncée par M. VAUZELLE, garde des Sceaux, ministre de la Justice⁽¹⁹⁾, cette « conférence », qui pourrait devenir rapidement « Conseil national de politique pénale », instance indispensable, aura pour objectif de coordonner à l'échelon national les multiples actions publiques engagées sans concertation par les divers ministères. Cet organe devrait également, dans l'attente d'une véritable « direction », fixer des priorités avec plus de cohérence et de clarté. M. VAUZELLE a encore ajouté que cette « instance consultative, pourrait être relayée utilement au plan régional et départemental, sous la présidence des procureurs de la République ».

Si les procureurs chargés de la mise en œuvre de la politique pénale sous le contrôle des procureurs généraux sont indiscutablement les mieux placés pour dynamiser⁽²⁰⁾ la coordination des forces de sécurité⁽²¹⁾, le temps semble venu de renforcer leurs moyens, voire de « repenser » leur rôle en regard de la police judiciaire⁽²²⁾.

Notes

(1) Cf. Décret du 20 mai 1903, article 193.

(2) *Histoire de la police française, des origines à nos jours*, Georges CARROT, éd. Tallandier, p. 209.

(3) Cf. Les syndicats pour la police, les bulletins des associations de retraités de la gendarmerie, *le Progrès* et *l'Essor* pour les gendarmes. A noter que si la gendarmerie n'a pas de syndicats, elle s'est dotée depuis 1979 d'organes consultatifs où les représentants élus des gendarmes peuvent s'exprimer librement et faire état des critiques et revendications.

(4) L'article D 4 du *Code de procédure pénale* est en cours de refonte et devrait être reformulé d'une manière plus éclectique.

(5) Cf. Georges CARROT, ouvrage précité, pp. 210, 211.

(6) Ce conseil supérieur de police technique et scientifique s'est réuni pour la première fois au mois de novembre 1992.

(7) Cf. Circulaire du ministre de l'Intérieur, n° 90-0030/C en date du 30.01.1990. Voir sur tous ces points, la table ronde « police-gendarmerie : une dualité en débat ? » dans ce même numéro des *Cahiers*.

(8) A compter du 1^{er} janvier 1993.

(9) SIREN (supplément d'information requis à l'entrée nationale)

(10) Cf. Justice – Police judiciaire, Ecole nationale de la magistrature (ENM) de Paris, 21 au 25 septembre 1992.

(11) En ce sens, M. Marc ROBERT, sous-directeur de la justice criminelle à la direction des affaires criminelles et des grâces, ministère de la Justice. Cf. colloque « Justice et police judiciaire », 21-25 septembre 1992, ENM, Paris.

(12) CR (Commission rogatoire délivrée par un Juge d'Instruction).

(13) Cf. Circulaire de M. le garde des Sceaux du 2 octobre 1992, p. 13.

(14) Les articles 40 et 11 s'imposent également aux préfets en ce sens, conférence devant les préfets de M. le garde des Sceaux, 16 juillet 1992, Paris.

(15) A cet égard, il convient de noter que le procureur général près la Cour d'appel de Nîmes a pris l'initiative de réunir périodiquement les magistrats des Parquets avec les OPJ de la gendarmerie et de la police.

(16) Les retraits d'habilitation sont rares. En dix ans, sculs 52 retraits ont été réalisés par les procureurs généraux.

(17) Les pouvoirs de contrôle de la Chambre d'accusation ne seront pas abordés dans le cadre de cette étude parcellaire.

(18) Prôné par certains juristes, le rattachement des effectifs de police judiciaire à la justice heurte l'esprit des adeptes de la « séparation des pouvoirs », chère à MONTESQUIEU. Ce « serpent de mer » semble temporairement écarté depuis que le professeur DELMAS-MARTY a considéré dans un rapport récent qu'il provoquerait un « séisme administratif »... (Commission justice pénale et Droits de l'Homme).

(19) Cf. Allocution de M. Michel VAUZELLE, garde des Sceaux, ministre de la Justice, à la Cour de Cassation, le 25 juin 1992.

(20) Cf. En ce sens, colloque « Justice et police judiciaire » organisé à Paris du 21 au 25 septembre 1992. Par l'Ecole nationale de la magistrature et l'Ecole nationale supérieure de police. Ce colloque a été animé par M. LATHOUD, procureur de la République de Lyon.

(21) En 1990, la police nationale comptait 125 000 fonctionnaires et agents dont 89 500 en tenue. De son côté, la gendarmerie totalisait, y compris les appelés, 93 000 militaires – in *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 2, juillet-septembre 1990.

(22) Cf. La mission du Parquet est de promouvoir une politique pénale en dirigeant l'action publique, et c'est bien, au total, « un nouveau ministère public » que semblait préconiser M. Pierre TRUCHE, procureur général près la Cour d'appel de Paris, lors du colloque européen, procès pénal et Droits de l'Homme, à Paris, les 26 et 27 mars 1991 (in *Revue de science criminelle et de droit comparé*, juillet-septembre 1991).

Références bibliographiques

Ouvrages généraux

CARROT (Georges), *Histoire de la police française*, édition Tallandier, 1992.

BUISSON (Henry), *La police, son histoire*, Nouvelles éditions latines, 1949.

LECLERE (Marcel), *Histoire de la police*, PUF, Collection Que sais-je, n° 257, 1973.

ROSIERE (Pierre), *La Garde républicaine, quinze siècles d'histoire*, éditions Xavier Richer, Paris, 1981.

SAUREL (Colonel, Louis), *Peines et gloires des gendarmes*, Lavauzelle, 1973.

SAUSSAIES (Bertrand de), *La machine policière*, Le Seuil, Paris, 1972.

DECOCO (André), MONTREUIL (Jean), BUISSON (Jacques), *Le droit de la police*, Litec, Paris, 1991.

MONTREUIL (Jean), PARRA (Charles), *Traité de procédure pénale policière*, édition Quillet, 1975.

MONTREUIL (Jean), *Juris-classeur, procédure pénale, la police judiciaire*, éditions techniques.

ALBERNHE (Roger), *Juris-classeur, procédure pénale, le ministère public*, Editions techniques.

BONNEAU (René), *Juris-classeur, procédure pénale, action publique et action civile*, Editions techniques.

ESCANDE (Pierre), *Juris-classeur, procédure pénale, action publique*, Editions techniques.

Revues spécialisées

Revue de science criminelle et de droit comparé, édition Sirey.

Revue internationale de la police criminelle

Cahiers de la sécurité intérieure (IHESI)

Revue de la police nationale (DGPN)

Liaisons (Préfecture de police, Paris)

Revue de la gendarmerie nationale (DGGN)

Gend-info (DGGN)

Armées d'aujourd'hui. N° 171 juin 1992. « Gendarmerie et Défense nationale ».

Le Progrès de la gendarmerie et de la garde républicaine, revue mensuelle éditée sous le patronage de la FNRG.

L'Essor de la gendarmerie, revue mensuelle des retraités de la gendarmerie (UNRG)

Le courrier de la chancellerie, mensuel d'information du ministère de la Justice.

Bulletin d'information de la Cour de cassation, publication bi-mensuelle, JORF.

Le « nouvel ordre gendarmique »

Marc Watin-Augouard

**Lt-Colonel, Chargé de mission
au Cabinet du Directeur général de la gendarmerie**

Le livre de Ph. MEYER et H. LAFONT : « Le nouvel ordre gendarmique » portait un regard critique — parfois sévère — sur l'organisation et la direction de la gendarmerie. Douze ans après sa parution, que reste-t-il des thèses et des critiques avancées par cet ouvrage ?

En 1980, Hubert LAFONT et Philippe MEYER publient aux éditions du Seuil un livre qui fait sensation dans la gendarmerie. *Le nouvel ordre gendarmique*^{*} est le premier ouvrage qui analyse sans complaisance une institution jusqu'alors fort peu explorée par les chercheurs. Si l'on fait abstraction de quelques thèses ou travaux (en particulier ceux de l'américain STURGILL à propos de la maréchaussée), les quelques livres qui traitent du sujet sont généralement écrits par des militaires ou par des « amis » de la gendarmerie. Les textes sont souvent à l'image des photographies qui les accompagnent : beaux mais sans relief. L'histoire, dont on a le plus souvent gommé les aspérités, sert de prétexte à une présentation aseptisée qui a pour principale vertu de faire plaisir aux lecteurs, pour la plupart sous l'uniforme.

L'absence d'études juridiques ou sociologiques relatives à une force publique si intimement liée à la naissance et à l'évolution de l'Etat peut surprendre. Il est vrai que, contrairement à ce que l'on observe dans les pays anglo-saxons, les institutions militaires ou policières n'ont guère excité, jusqu'à une époque récente, la curiosité des universitaires. Aversion traditionnelle à l'égard de ceux qui incarnent la force ou repli des institutions sur elles-mêmes ? La vraie raison de ce désintérêt tient vraisemblablement à la conjonction de ces deux comportements. Si l'armée et la police font depuis peu l'objet d'études, la gendarmerie demeure un terrain indéfriché, sans doute parce qu'elle ne s'identifie ni tout à fait à l'une, ni tout à fait à l'autre.

Dans ce désert de l'écriture, *Le nouvel ordre gendarmique* est aussi seul que l'arbre du Ténéré. On comprend ainsi l'effet que produit sa parution, effet amplifié par la critique à laquelle se livrent les auteurs, sévères dès qu'ils jugent la « politique » menée alors par la direction de la gendarmerie. Douze ans après sa parution, ce livre reste, malgré l'érosion du temps,

* Hubert Lafont, Philippe Meyer, *Le nouvel ordre gendarmique*, Seuil, 1980, 220 p.

l'unique document de référence pour celui qui veut pénétrer, sans se limiter à l'histoire, dans l'univers à la fois simple et complexe de la gendarmerie. Douze ans après, sa lecture est peut-être plus intéressante encore car elle bénéficie du recul d'une décennie particulièrement riche en transformations pour la gendarmerie, avec comme point d'orgue la crise qu'elle a traversée en 1989.

Bien que l'évocation du passé gendarmique ne soit pas l'objet du livre, Hubert LAFONT et Philippe MEYER ouvrent leur étude sur une page d'histoire pour mieux mettre en évidence le rôle joué par la maréchaussée (devenue en 1791 la gendarmerie nationale) dans la naissance, la formation et le triomphe de l'Etat moderne. Une date retient leur attention, celle de 1720, année qui voit la mise en œuvre du plan conçu par le secrétaire d'Etat à la Guerre, LE BLANC. Jusqu'alors la maréchaussée était essentiellement itinérante, traquant au cours de chevauchées les bandits de grands chemins. LE BLANC décide de la « sédentariser » en répartissant ses effectifs en brigades de cinq hommes, réparties sur l'ensemble du territoire de telle sorte que « chacune d'elles ait quatre ou cinq lieues à garder autour de son lieu d'établissement ». Cette réforme n'est pas un simple aménagement de structures ; c'est un choix stratégique qui va contribuer peu à peu à modeler le visage de cette « organisation à part », ainsi que la qualifiait NAPOLEON. La maréchaussée a d'abord été le régulateur de la violence en agissant comme force de police et de justice au sein des armées en campagne ; elle a été l'instrument de l'affirmation de la justice royale, le protecteur des échanges économiques empruntant les grands chemins. Avec la brigade, elle apporte à l'Etat ce qui lui manquait encore pour établir son imperium : la maîtrise du territoire par un quadrillage grâce auquel aucun écart, aucun homme ne peut échapper à une surveillance continue et répressive.

Cette brigade, « épithélium militaire, administratif et policier » est, selon nos auteurs, le creuset de l'idéal gendarmique. Le gendarme, paysan devenu soldat, s'impose peu à peu, malgré les réticences d'une population parfois hostile. Parce qu'il partage les mêmes conditions de vie que les habitants de sa circonscription, il devient un familier que l'on apprécie en même temps qu'on le brocardé. Ce « Saint-Louis du chef-lieu de canton » réussit à faire accepter la loi parce qu'il sait compenser la menace ou la répression par les services rendus. La brigade est « l'œil et le bras » de l'Etat, la logistique des administrations civiles et militaires, ceci grâce à la polycompétence qui sous-tend son action. Le gendarme est un anti-héros, sans subtilité ni élégance, mais constant, compétent, sûr et surtout doté d'un solide bon sens. La faiblesse, voire l'inexistence de son équipement n'est pas une manifestation du retard de la bureaucratie sur l'événement, car la meilleure de ses armes est sa connaissance de la circonscription, sa relation avec la « partie saine de la population ».

La gendarmerie réalise ainsi, avec ses trois mille six cents brigades territoriales l'heureuse synthèse entre une police « d'occupation » et une police « d'intervention ». Hélas, cette architecture façonnée lentement, au

cours des siècles est, selon Hubert LAFONT et Philippe MEYER, brusquement mise en péril par les orientations prises, notamment dans les années soixante-dix.

Après s'être livrés à une « défense et illustration de la brigade territoriale », nos auteurs s'en prennent avec vigueur à tout ce qui leur semble remettre en cause un système éprouvé : le dépouillement matériel du gendarme faisait sa force, le voilà prisonnier de la logistique ; la lenteur, une certaine routine, permettaient à la gendarmerie de s'insérer en douceur dans le paysage français, « l'esprit shérif » succède aux paisibles tournées de surveillance, au risque d'éloigner le représentant de l'ordre de la population.

Pour comprendre ce qui suscite une telle critique, il convient de rappeler les grandes lignes de l'évolution de l'organisation de la gendarmerie.

Jusqu'au début du XX^e siècle, la gendarmerie se résume en une collection de petites brigades bénéficiant d'une très large autonomie d'action. Les structures de coordination sont peu nombreuses et voient leur rôle limité aux inspections (il faudra attendre 1920 pour qu'existe une direction de la gendarmerie). Nul ne parle alors de gendarmerie territoriale puisqu'il n'y en a pas d'autre. Les troubles à l'ordre public accompagnent les bouleversements économiques et sociaux générés par la naissance de l'ère industrielle. L'urbanisation transforme le visage campagnard de la France. Faute de pouvoir disposer d'une force mobile spécialisée dans le maintien de l'ordre pour contenir les mouvements de la rue (l'emploi de l'armée a montré ses limites, notamment à Béziers en 1907), le gouvernement rassemble les gendarmes des brigades. Ils sont ainsi plusieurs milliers à Marseille ou dans les mines du Nord, laissant leurs unités désorganisées, faute d'effectifs suffisants.

Ce détournement de la « territoriale » au profit de l'ordre public explique en partie son inefficacité dans l'exercice de la police judiciaire (CLÉMENCEAU crée alors les brigades mobiles de police judiciaire...). Malgré plusieurs projets présentés au Parlement, il faut attendre 1921 pour qu'apparaisse un embryon de force spécialisée devenant gendarmerie mobile en 1928. Pour nos auteurs, cette première atteinte à la polyvalence marque le début du crépuscule de la surveillance générale. La seconde entorse à ce principe survient, en 1928, lorsque le Président du Conseil, Paul PAINLEVE, confie à la gendarmerie la police de la circulation routière. Des unités spécialisées sont créées qui portent atteinte au monopole de la brigade.

Les véritables « démembrements » de la gendarmerie n'interviennent qu'après la Seconde Guerre mondiale. Les créations successives des unités de recherches (1945), de la gendarmerie des transports aériens (1953), des unités de montagne (1958), du groupement spécial de sécurité chargé du contrôle gouvernemental sur l'armement nucléaire (1964), de la gendarmerie de l'armement (1973) prolongent *rationae materiae* ou *rationae loci* une diversification qui s'opère en dehors du schéma traditionnel. Avec les

années soixante-dix apparaissent des unités spécialisées comme le Groupe-méthode d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), les sections de recherches exerçant la police judiciaire dans le ressort de chaque cour d'appel, et les pelotons de surveillance et d'intervention, « force de frappe » (comme l'écrivait alors *le Figaro*) mise en place à l'échelon des compagnies (arrondissement). Ces créations, initiées par Jean COCHARD, à l'époque directeur de la gendarmerie, semblent illustrer, pour nos auteurs, une modification radicale de la stratégie de la gendarmerie. Elles s'accompagnent d'un désaisissement des brigades territoriales dont la polycompétence est ainsi remise en cause. La stratégie de l'alerte permanente prend le pas sur celle de la surveillance générale. La gendarmerie, écrivent-ils, s'installe dans un état d'urgence permanent où il s'agit moins d'occuper un territoire que de se projeter sur des « points sensibles » avant d'être appelée sur d'autres points sensibles pour d'autres interventions. Il ne reste plus qu'à imaginer une gendarmerie attendant que se manifestent bornes d'appels d'urgence et autres signaux d'alarme. Dans ce contexte, la population n'offre plus d'intérêt pour ce qu'elle représente. Seuls ses déplacements et les phénomènes « anormaux » qui la concernent (accidents, délinquance...) méritent encore l'attention d'un gendarme « mécanique » dont l'action est dénaturée par « l'esprit opérationnel » qui anime les Etats-Majors. Le bon sens gendarmique cède le pas à la technocratie. Circulant dans un véhicule que l'épaisseur de la carrosserie sépare de ses administrés, rivé à des moyens de télécommunications et d'informatique qui l'acquittent plus qu'ils ne le servent, le gendarme de la brigade territoriale n'est plus un acteur bénéficiant d'une marge d'initiative mais un pion assujetti à un ensemble vaste, hybride et dépersonnalisé.

Si Hubert LAFONT et Philippe MEYER ont bien analysé ce qui fait l'essence et l'originalité de la gendarmerie, ils ont, en revanche, dressé un diagnostic caricatural des transformations, alors initiées, et poursuivies depuis la parution de leur ouvrage.

Le premier reproche que l'on puisse formuler à l'encontre de leur thèse s'appuie sur leur croyance dans une gendarmerie demeurant une simple juxtaposition d'unités autonomes. La brigade qu'ils nous décrivent fleure bon la France rurale du XIX^e siècle. À l'époque, le canton correspondait à une réalité économique et sociale. La population était stable dans une circonscription où chacun trouvait à la fois habitat et emploi. Le territoire ressemblait à une mosaïque dont chaque pièce pouvait être identifiée par sa brigade. L'urbanisation – avec pour corollaire la désertification des zones rurales – a détruit cette harmonie (même si la population en zone « gendarmerie » s'est accrue de cinq millions d'habitants depuis 1968). Dans le même temps, les activités humaines se sont diversifiées s'ouvrant sur de nouveaux espaces (mer, montagne).

Le mouvement des hommes, des capitaux et des biens s'affranchit aujourd'hui des limites administratives. La dispersion pouvait être adaptée lorsqu'il s'agissait de veiller sur une population « captive ». Elle ne peut désormais s'accommoder d'une mobilité qui n'est plus seulement saison-

nière mais permanente et qui concerne aussi bien la population des villes que celle des zones rurales. Confrontée à des problèmes « dynamiques », la brigade, seule, ne peut apporter qu'une réponse « statique ». Cette mobilité n'affecte pas seulement la nature des contacts avec la population. Elle caractérise aussi une délinquance à l'égard de laquelle les frontières successives entre la ville, la zone suburbaine et les zones rurales ne constituent pas un discriminant qualitatif. Trafic de stupéfiants, vols à main armée, escroqueries ne sont plus, s'ils l'ont été, le privilège des villes.

Pour tenir compte de cette évolution, la gendarmerie aurait pu faire le choix de concentrer ses moyens, évitant ainsi la déperdition d'efficacité engendrée par sa dispersion. Cette solution se serait heurtée à l'opposition des élus et de la population des communes dont la gendarmerie se serait retirée ou éloignée. Les administrés concernés auraient perçu cette réorganisation comme un abandon, comme une rupture de l'égalité des citoyens devant la sécurité. La concentration se serait opérée au profit de l'intervention et au détriment de la surveillance. Elle n'aurait pas créé les conditions optimales pour la gestion combinée du temps et de l'espace qui doit préside à l'organisation de la gendarmerie (dans les villes, la police ne gère que le temps).

Accepter le *statu quo*, équivalait à renoncer à ce que les auteurs appellent la polycompétence de la gendarmerie (les gendarmes parlent de compétence générale). Quelle action pourrait, par exemple, entreprendre une gendarmerie atomisée contre des bandes qui effectuent, le temps d'une nuit, des « raids » traversant plusieurs départements (cambriolages ciblés, arrachage de distributeurs automatiques de billets...) ? Rien, sinon constater les dégâts et laisser à d'autres services de police le soin de mener l'enquête dans les zones où la gendarmerie exerce seule les missions de sécurité publique.

C'est afin de préserver le maillage territorial tout en compensant ses inconvénients que la direction générale a choisi, depuis plusieurs décennies, de compléter le réseau des brigades par des unités spécialisées, de mettre en commun l'information (réseau SAPHIR) et d'instituer des structures avec des formes permanentes ou temporaires de coordination. Ce que nos auteurs ont interprété — c'est à nos yeux leur seconde erreur — comme la condamnation des brigades est en réalité la condition de leur survie.

Les unités spécialisées nationales, régionales ou locales, loin de marginaliser les brigades, apportent un concours quantitatif (renfort d'effectifs), qualitatif (investigation criminelle, soutien technique) permettant de rompre leur isolement lorsqu'elles sont confrontées à un événement qui dépasse leurs capacités. L'architecture de la gendarmerie repose sur une infrastructure (les brigades) prolongée par une superstructure (les organismes ou unités spécialisés). Cet emboîtement (nos auteurs parlent de poupées russes) doit être observé depuis la brigade territoriale et non

depuis la direction générale. Hubert LAFONT et Philippe MEYER laissent imaginer que cette superstructure vient coiffer comme une chape des brigades rendues prisonnières d'un système conçu en dehors d'elles. Ce système permet, en vérité, une montée en puissance « par le bas » et non une mobilisation « par le haut ». Ainsi, lorsqu'une autorité saisit un gendarme d'une brigade, ou lorsqu'un événement se produit, c'est toute la gendarmerie qui peut être impliquée par association successive de ses composantes.

La mise en commun de l'information est également un moyen d'atténuer les effets de la dispersion. Les télécommunications et la téléinformatique ont connu un développement significatif à la fin des années soixante-dix (au moment où paraît le livre). Le réseau SAPHIR, s'appuyant sur neuf mille terminaux, dont quatre mille deux cents installés à bord des véhicules, permet au gendarme de la brigade d'accéder à l'imposante « mémoire » tenue, en liaison avec la police nationale, par le service technique de recherches et de documentation judiciaire de Rosny-sous-Bois (personnes recherchées, véhicules ou objets volés, modes opératoires etc...) : « Big Brother », selon nos auteurs, qui — pour mieux tourner en dérision la dérive technologique qui déshumanisera l'institution — évoquent le projet de mise sur orbite d'un satellite de surveillance « gendarmerie », défendu par un sous-officier, candidat aux élections législatives de 1978. Les brigades sacrifieraient leur temps et leur énergie à la constitution de fichiers ou de statistiques dont elles ne seraient pas les bénéficiaires. S'il est vrai que la simplification des écritures demeure d'actualité, cette remarque est une contre-vérité qui ne résiste pas à l'examen des résultats. En 1991, grâce aux informations qu'elles avaient fournies, les brigades ont retrouvé plus de cinquante deux mille personnes recherchées et près de quatre-vingt-quatorze mille véhicules volés, recevant ainsi le retour de leur contribution. A travers cette critique se trouve posé le problème de la modernisation de la gendarmerie. Hubert LAFONT et Philippe MEYER semblent avoir la nostalgie du gendarme « armé » de son seul carnet de déclaration et tirant de son dépouillement les ressorts de son action. Que penseraient-ils aujourd'hui du plan « bureautique brigade » qui, lancé depuis 1990, a permis de remplacer les antiques machines à écrire par cinq mille micro-ordinateurs dotés de logiciels adaptés (rédaction de procédures, administration, gestion...) ? Plus qu'à un changement de type de matériels, c'est à une modification radicale du travail des brigades à laquelle on assiste. Les gendarmes ne sont pas « esclaves » des moyens techniques qui leur apportent plus d'efficacité, en leur permettant notamment de réaliser des gains de productivité. S'agissant de la bureautique, on peut même affirmer qu'ils ont été, par leurs initiatives locales, à l'origine du programme. Ce faisant, ont-ils perdu leur âme ? On imagine encore la réaction de nos auteurs en voyant opérer les techniciens en investigation criminelle qui, vêtus de leur combinaison blanche effectuent les prélèvements d'indices sur les « scènes de crime » aux fins d'analyses par l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie ? Les sciences, mises au service de l'enquête, contribuent à la

manifestation de la vérité et donc à l'exercice de la justice. Avec la technologie, la gendarmerie épouse son temps.

Sans elle, la coordination de l'action des brigades n'aurait pu être réalisée. Cette coordination, autrefois instituée à l'échelon de la compagnie (arrondissement), relève, depuis deux ans, du groupement (département). Manifestation supplémentaire des « avatars de l'esprit opérationnel », solution technocratique imaginée par un commandement supérieur qui capte, par ses directives ou ses ordres, la marge d'initiative dont bénéficiait encore la brigade territoriale, sacrifice de la surveillance générale au profit de l'intervention, écriraient aujourd'hui Hubert LAFONT et Philippe MEYER.

La nouvelle organisation du service de la gendarmerie départementale est pourtant l'illustration la plus récente de la volonté de la gendarmerie de rationaliser l'emploi de ses moyens sans remettre en cause l'existence des brigades. De nuit, la centralisation des appels du public et la gestion des interventions par un centre opérationnel, situé au chef-lieu du département et équipé d'un matériel informatique performant, permettent d'améliorer les services rendus aux usagers, grâce à une réponse plus rapide et plus fiable apportée à leurs demandes d'information, tout en maintenant, voire en réduisant les délais moyens d'intervention. Cet aménagement crée une plus grande solidarité entre les unités. Il atténue les « effets de frontière » et favorise la cohérence de l'action de la gendarmerie à l'intérieur du département. En outre, loin de porter atteinte à la qualité du service, il a pour conséquence de diminuer de moitié les astreintes excessives qui pesaient jusqu'alors sur le personnel des brigades (cent vingt heures de service et d'astreinte par semaine et par gendarme). Sans télécommunications, sans informatique, il aurait fallu, pour atteindre cet objectif fixé par le ministre de la Défense, supprimer mille cinq cents des trois mille six cents brigades afin de porter les brigades restantes à l'effectif minimal de dix sous-officiers (effectif en dessous duquel une brigade ne peut fonctionner en permanence d'une manière autonome). Il est vrai que les conditions de vie des gendarmes ne sont guère évoquées dans *Le nouvel ordre gendarmique*. Hubert LAFONT et Philippe MEYER n'ont pas mesuré le coût social du modèle traditionnel qu'ils défendent (à moins qu'ils croient réaliste la création des quinze mille postes budgétaires qu'il nécessite). En satisfaisant aux impératifs du service public, l'organisation et le fonctionnement de la gendarmerie doivent offrir aux quatre-vingt-quinze mille hommes et femmes qui servent dans ses rangs des conditions de vie qui, tout en vérifiant le principe militaire de disponibilité, ne soient pas en déphasage avec celles que l'on observe dans la société. La crise de l'été 1989 est là pour le rappeler.

Les critiques ici portées sur l'ouvrage peuvent sembler contradictoires avec l'accueil favorable qui transparaît en introduction. Quelles que soient ses imperfections, *Le nouvel ordre gendarmique* a le mérite de poser les bonnes questions, à défaut d'y apporter des réponses satisfaisantes. Ce regard extérieur porté sur l'institution enrichit la réflexion interne. Au

delà de la caricature apparaissent les tentations qui pourraient inspirer les Etats-Majors s'ils venaient à oublier que la gendarmerie est d'abord une « force humaine ». Cette signature, adoptée en 1989, n'est pas seulement un slogan ; c'est un mot d'ordre qui doit présider à l'action. Sans les relations qu'elle établit avec les citoyens, la gendarmerie perdrat son identité. La recherche d'une meilleure intégration dans le tissu social était au cœur d'un séminaire réunissant, en novembre dernier, les principaux responsables de la gendarmerie. Sur ce point au moins, leurs préoccupations rejoignent les attentes de Philippe MEYER et Hubert LAFFONT.

Le discours du gendarme sur la gendarmerie

François Dieu

Le discours du gendarme sur la gendarmerie, c'est-à-dire sur le cadre sociologique et normatif de son activité professionnelle, représente un témoignage indispensable parce qu'il livre à l'observateur de la réalité sociale des informations, des jugements et des expériences dont l'analyse permet de franchir une étape significative vers une meilleure connaissance de la gendarmerie.

Pour qui souhaite s'affranchir d'une documentation de seconde main, d'autant plus suspecte qu'elle emprunte parfois un raccourci prétendument scientifique afin de diffuser un message éminemment idéologique, le discours de l'acteur sur la réalité sociale dans laquelle il se trouve immergé fournit généralement une masse d'informations hétérogènes, qui peuvent s'avérer d'une utilisation peu commode et d'un intérêt très inégal. Se pose alors le délicat problème de la classification de ces informations par la détermination d'une typologie dont le caractère est par essence, subjectif et réducteur.

Transposées à l'étude de cette institution aussi captivante que méconnue qu'est la gendarmerie nationale ⁽¹⁾, ces considérations méthodologiques peuvent expliquer la perplexité dans laquelle se trouve celui à qui échoit la tâche de présenter en quelques lignes le discours du gendarme sur la gendarmerie ⁽²⁾. Cette démarche n'en revêt pas moins une réelle importance tant il est vrai qu'à l'exception de quelques ouvrages monographiques parus il y a plus d'une dizaine d'années ⁽³⁾, ce type de discours demeure le principal — si ce n'est l'unique — instrument documentaire pour saisir ce qu'il convient de considérer, par référence à la sociologie durkheimienne, comme le fait social gendarmique. Pour ne s'en tenir qu'au discours écrit, le discours du gendarme sur la gendarmerie peut être divisé en cinq grandes catégories : le discours officiel, le discours institutionnel, le discours fonctionnel, le discours associatif et le discours individuel.

Le discours officiel

Ce type de discours se compose de l'ensemble des déclarations portant sur la gendarmerie et émanant des principaux décideurs gendarmiques.

Reprises et diffusées par les organes de presse (sous la forme de communiqués ou d'interviews), ces déclarations représentent la doctrine officielle de la gendarmerie dans la mesure où elles « disent » les grandes lignes de son action institutionnelle. A titre d'exemples, les discours du ministre de la Défense et du Directeur général de la gendarmerie lors des baptêmes de promotion à l'Ecole des officiers de gendarmerie de Melun ou encore à l'occasion des manifestations officielles (comme lors du colloque international « La gendarmerie dans l'Etat et la Nation » du mois de septembre 1991 ou à l'occasion d'une réunion du conseil de la fonction militaire de la gendarmerie) fournissent ainsi bon nombre d'informations permettant d'interpréter et parfois même d'infléchir les dispositions législatives et réglementaires définissant l'organisation et le fonctionnement de la gendarmerie.

Le discours institutionnel

S'inscrivant dans le cadre du processus de communication interne, le discours institutionnel a pour finalité d'assurer la diffusion d'informations concernant l'existence institutionnelle de la gendarmerie afin notamment de poursuivre l'action socialisatrice opérée dans le cadre de la formation, tout en préservant la cohésion du tout organisé, homogène et solidaire que représente la communauté gendarмique. Editée par le service de relations publiques de la gendarmerie et distribuée à chaque membre de l'institution, la revue mensuelle *Gend Info* apparaît comme la voix institutionnelle de la gendarmerie, comme l'atteste d'ailleurs le titre *Les échos de la direction* donné à la revue lors de sa création en 1974. Organe de presse spécialisé de l'actualité gendarмique, *Gend Info* fournit également un témoignage sur les mutations que connaît la gendarmerie aussi bien par les informations publiées que par l'évolution du mode de traitement journalistique de ces informations. Dans le même ordre d'idée, il convient de préciser que chaque légion de gendarmerie réalise et diffuse auprès de ses personnels un bulletin de liaison. La gendarmerie édite également depuis 1928 une revue trimestrielle intitulée *La revue de la gendarmerie nationale* qui rassemble des articles de fond concernant l'histoire, l'organisation, les missions ou encore les formations de gendarmerie. Destinée à un public avisé dépassant le seul cadre de l'institution, *La revue de la gendarmerie nationale* se situe à mi-chemin entre le bulletin officiel et la revue scientifique.

Le discours fonctionnel

Ce type de discours apparaît plus difficile d'accès puisqu'il est contenu dans les documents destinés exclusivement aux personnels de la gendarmerie, qu'il s'agisse des documents ordonnant ou rendant compte de l'exécution des différentes missions (notamment les bulletins de service où

les procès verbaux) ou bien encore de la documentation interne, comme par exemple les mémento, le guide du gendarme, les documents de formation initiale et continue des personnels... Si les règles juridiques et déontologiques du secret semblent interdire toute consultation de ces documents utilisés en permanence ou conservés sous forme d'archives, il s'agit malgré tout d'une mine de données en particulier pour le chercheur soucieux de saisir le travail du gendarme au quotidien.

Le discours associatif

Le discours associatif représente sans conteste l'un des aspects les plus originaux du discours du gendarme sur la gendarmerie. Si le cantonnement juridique imposé aux militaires de la gendarmerie interdit l'exercice de tout droit syndical, il est malgré tout possible de discerner dans l'action revendicative des associations de retraités de la gendarmerie une forme de syndicalisme embryonnaire et dérivé au profit des personnels d'active. A côté d'un volet « amicaliste » destiné à maintenir, par delà le retour à la vie civile, un lien entre les retraités et la communauté gendarмique, la presse associative agit comme la caisse de résonance d'un type particulier de discours, dicté par un puissant esprit de corps et dans lequel se mêlent les harangues tendant à défendre le prestige de la gendarmerie et les revendications corporatistes tendant à l'amélioration des conditions d'existence des retraités comme des personnels d'active. Cependant, loin de constituer un phénomène communicationnel uniforme, ce discours associatif emprunte une forme différente selon les revues, à savoir principalement le *Bulletin présence et prestige de la gendarmerie* de la Société nationale des anciens et des amis de la gendarmerie (SNAAG), *Le progrès de la gendarmerie et de la garde républicaine* de la Fédération nationale des retraités de la gendarmerie (FNRG) et *l'essor de la gendarmerie nationale* de l'Union nationale du personnel en retraite de la gendarmerie (UNPRG).

Le discours individuel

Prenant la forme de témoignages ou de recueils de souvenirs publiés par les gendarmes, le plus souvent au terme de leur carrière, le discours individuel assure la transmission du « vécu » des acteurs gendarmiques, célèbres ou anonymes. Si le souci d'appréhender la réalité du service de la gendarmerie conduit à écarter les écrits presque romanesques des anciens « patrons » du GIGN⁽⁴⁾, plusieurs ouvrages rédigés par des officiers et des sous-officiers⁽⁵⁾ apportent quant à eux un éclairage saisissant, même si la réalité qu'ils évoquent a connu depuis lors – notamment avec les mesures mises en œuvre depuis le malaise de l'été 1989 – une évolution très significative.

Au terme de cette rapide présentation du discours du gendarme sur la gendarmerie, force est de constater que cette tentative de classification constitue la démarche préalable à une analyse plus approfondie du contenu même de ce discours. Dans les limites de cet article, notre ambition consiste seulement à dégager certains points de repère pouvant être utiles pour qui considère la gendarmerie – le fait social gendarmique – non pas, pour reprendre la formule célèbre d'Auguste COMTE, comme un sujet d'admiration ou de critique, mais comme un sujet d'observation.

Notes

(1) Pour une approche socio-politique de la gendarmerie, se reporter à François DIEU, *Gendarmerie et modernité. Etude de la spécificité gendarmique aujourd'hui*, Thèse pour le doctorat de Science Politique de l'université des Sciences Sociales de Toulouse, Centre d'études et de recherches sur la police, 1992.

(2) Il convient de préciser que cette appellation générique de « gendarme » est utilisée pour désigner les « militaires de la gendarmerie », c'est-à-dire les officiers et sous-officiers de gendarmerie dont les dispositions statutaires sont définies par les décrets du 22 décembre 1975.

(3) Citons notamment *Le nouvel ordre gendarmique* d'Hubert LAFONT et Philippe MEYER, Seuil, 1980 ; l'ouvrage « encyclopédique » du Général BESSON et de Pierre ROSIERE, *Gendarmerie nationale*, Richer, 1982 ; et le *Que sais-je ? La gendarmerie* d'Hubert HAENEL et René PICHON, n° 2143, PUF, 1983.

(4) Voir capitaine BARRIL, *Missions très spéciales*, Presses de la cité, 1984 et Philippe LEGORIUS, *La morale et l'action*, Fixot, 1990 ; auxquels il est possible d'ajouter l'ouvrage du Lieutenant-Colonel BEAU, *L'honneur d'un gendarme*, Sand, 1989, qui constitue le témoignage de cet officier supérieur impliqué dans l'affaire des Irlandais de Vincennes.

(5) Voir Maurice COUËDEL, *Une carrière de gendarme*, La Musse, 1987 ; Henri GIRARD, *Souvenirs d'une carrière de gendarme*, Imprimerie nouvelle de Sisteron, 1985 ; Jacques LANNIER, *Moi un gendarme*, Arthaud, 1977 et Jean-Jacques MOLLARET, *Missions insolites*, Le Cerf, 1980.

La démilitarisation de la gendarmerie belge

Processus de longue haleine, ponctué de conflits, ce que l'on appelle la « démilitarisation » de la gendarmerie belge vise un ensemble de réformes tendant à faire de l'institution « un service de police normal dans le système policier belge ».

Le contexte

Lode Van Outrave

Pour comprendre ce contexte, il faut surtout prendre en considération les attitudes et réactions du Parlement, de la magistrature et des gouvernements. Mais il faut également prêter attention aux interventions des différents syndicats de la gendarmerie, phénomène assez remarquable.

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'armée devient la force nationale de maintien de l'ordre par excellence. Mais entre temps, la gendarmerie accroît ses effectifs et sa puissance. Déjà à ce moment là, aux yeux de bon nombre de représentants du pouvoir judiciaire, elle est outrageusement militarisée sous le commandement du renommé général A. SELLIERS DE MORANVILLE⁽¹⁾. On lui reproche cette militarisation qui l'empêche de remplir correctement ses missions judiciaires.

On constate en effet un retrait de l'armée en tant que force chargée du maintien de l'ordre tandis que la gendarmerie prend la relève. Ses effectifs passent de 4 325 hommes en 1914 à 8 739 en 1939. Sa répartition territoriale s'améliore et la mobilité de ses unités est constamment augmentée, essentiellement en fonction de ses missions de maintien de l'ordre. Après la guerre de 14-18 – que ce soit en matière de maintien de l'ordre public ou dans le domaine du renseignement politique –, des parlementaires, surtout socialistes et communistes, mais aussi nationalistes reprochent à la gendarmerie la brutalité de ses interventions. Mais la désinvolture avec laquelle elle accomplit ses missions judiciaires, est toujours autant critiquée, aussi bien par des magistrats que par des politiciens⁽²⁾. La gendarmerie n'en continue pas moins son processus d'autonomisation, sous la couverture et la tutelle des ministres responsables, celui de la Guerre, de l'Intérieur et de la Justice. Ceux-ci restent sourds aux appels des députés.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, la gendarmerie est démilitarisée, mais l'emprise des « forces nouvelles », sur ce corps de police ne va jamais réussir ; les réflexes « belges » n'ont pu être brisés⁽³⁾.

A la fin du conflit et de l'occupation allemande, l'objectif poursuivi par les autorités est de restaurer le système policier tel qu'il existait avant la guerre. Ce système complexe avait fait la preuve de sa capacité à entraver la détermination de l'occupant allemand. C'est là une raison supplémentaire pour ne pas remettre en question son architecture. Mais le renforcement constant ainsi que l'autonomisation de la gendarmerie sont les faits marquants de l'évolution du système policier belge après 1945.

Avec la nouvelle loi de décembre 1957, la gendarmerie a parachevé ce processus d'autonomisation en devenant la quatrième force armée au lieu d'appartenir à l'infanterie. Son caractère militaire est entièrement maintenu. Mais en même temps la critique parlementaire s'amplifie. Elle vise surtout la façon de maintenir l'ordre, mais également le régime militaire sévère et répressif auquel sont assujettis les gendarmes. Les ministres, représentants du pouvoir exécutif, repoussent systématiquement toute critique⁽⁴⁾. Cependant, en 1945, un nouvel acteur surgit dans le débat : la Fraternelle de la gendarmerie, successeur de l'Amicale de la gendarmerie, fondée en 1934. Cette association professionnelle dénonce aussitôt la militarisation de la gendarmerie, qui empêche de mener à bien les missions civiles de police tout comme un bon recrutement. En outre, « la militarisation sera un grand danger en cas de difficultés internationales, comme ce fut le cas en 1940 »⁽⁵⁾. La Fraternelle réclame donc un « statut spécial » pour la gendarmerie. Des conflits avec le chef de corps et avec le ministre de la Défense s'ensuivent : la Fraternelle se voit interdire toute discussion et ses responsables sont soumis à la censure.

A partir de 1972 des déclarations gouvernementales commencent à remettre en question le système policier belge concernant notamment la mauvaise division des tâches entre gendarmerie, police judiciaire et police communale, la mauvaise coordination et collaboration. On reconnaît la « guerre des polices »... Mais les commissions et les groupes de travail qui sont consécutivement installés finissent tous en queue de poisson... Entre temps la gendarmerie, contrairement aux autres services de police, poursuit son expansion au point de devenir « la » police nationale. Son pouvoir et son autonomie sont croissants malgré la critique persistante sur sa façon de maintenir l'ordre public lors des grèves générales par exemple. Une nouvelle loi relative au statut du personnel du cadre actif, votée en décembre 1973, ne signifie pas du tout une démilitarisation : la gendarmerie reste soumise aux lois et aux règlements militaires. Si elle obtient la reconnaissance d'une certaine représentation syndicale en 1978, celle-ci est tout à fait corporatiste et limite sensiblement les droits des représentants. Ces événements conduiront la Fraternelle à se convertir en « Fédération nationale du personnel de la gendarmerie » puis, en 1974, en « Fédération syndicale de la gendarmerie belge »... Mais assez curieusement à ce moment, la démilitarisation n'apparaît plus dans le cahier des revendications... ni dans les débats du Parlement.

Au début des années quatre-vingt, les effectifs de la gendarmerie augmentent jusqu'à plus de 18 000 hommes. Elle est également dotée de moyens

supplémentaires notamment informatiques. Or le contrôle politique sur la gendarmerie pendant cette période de terrorisme – cellules communistes combattantes (CCC) et les « tueurs du Brabant Wallon » – est pratiquement inexistant, de telle sorte que l'institution tombe dans un travers répressif et entreprend des activités judiciaires nettement parallèles, donc à l'insu de la magistrature... Les différents syndicats de la gendarmerie (entre autres deux syndicats plus « progressistes ») protestent contre ces conditions de travail ; tous condamnent, de nouveau, le caractère militaire de l'institution et les effets néfastes qui en découlent. Au Parlement, ce sont surtout les socialistes qui soutiennent cette condamnation.

Le nouveau gouvernement de centre-gauche publie en 1988 le plan dit « de la Pentecôte » : la police est devenue un vrai problème politique et il faut agir ! Dans ce plan très ambitieux, on ne parle pas de démilitarisation mais de transfert des compétences de gestion du ministère de la Défense à celui de l'Intérieur⁽⁶⁾. La loi du 18 juillet 1991 réalise ce transfert. La gendarmerie n'est plus appelée « une force de l'armée » mais « un service général de police ».

Néanmoins, les syndicats de la gendarmerie ne se résignent pas à ce qu'ils perçoivent comme une démilitarisation à moitié achevée. Ils réclament un autre statut du personnel, un autre statut disciplinaire et un autre statut syndical. Une nouvelle loi du 24 juillet 1992 va dans ce sens. La loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1993 (mais dès le 1^{er} août 1992 en ce qui concerne le statut syndical).

Le nouveau statut disciplinaire est semblable à celui de la police communale et judiciaire. Le droit à la défense et à une aide juridique, tout comme le droit d'appel devant les tribunaux ordinaires sont largement respectés. Les sanctions sont moins répressives. Les syndicats sont représentés dans une « Commission d'enquête ». Néanmoins, la grève demeure interdite et l'obligation de neutralité politique est également maintenue. Pour sa part, le nouveau statut syndical garantit le pluralisme⁽⁷⁾ et les délégués obtiennent les mêmes droits que leurs collègues de la fonction publique. Mais seuls sont reconnus les syndicats catégoriels exclusivement composés de gendarmes. Enfin, le nouveau statut administratif vise surtout à réorganiser la sélection et le recrutement davantage sur le travail policier, aussi bien général que spécialisé. On recruterá probablement des candidats avec un niveau de scolarité plus élevé qu'auparavant. Quant à la formation, elle devrait connaître un changement assez profond en alignant les programmes sur ceux des autres corps de police ; il est prévu de consacrer une part plus importante à la formation psychologique et sociale et d'organiser des programmes communs pour les cadres des différents services de police.

Aux termes de cette loi, la gendarmerie semble donc prendre la place d'un service de police normal dans le système policier belge. Peut-être est-ce là le signe avant coureur d'une législation qui, dans quelques années, pourrait unifier le système policier belge... ?

On peut comprendre que certains cadres de la gendarmerie — souvent parmi les plus âgés — se soient émus de voir disparaître certaines possibilités d'action et moyens qui étaient mis à leur disposition grâce au statut militaire. Pour ne pas les choquer, le terme « démilitarisation » n'apparaît dans aucun document officiel.

Les syndicats de la gendarmerie, tout comme les cadres plus jeunes, sont en général satisfaits et ne craignent pas l'usage du mot « démilitarisation ». Mais ils y associent fréquemment le terme « démocratisation » et sous cet aspect formulent certaines critiques. La terminologie des grades et des rangs ainsi que la structure verticale hyper-hiéralchique restent militaires ; le fonctionnement de l'appareil demeure assez autoritaire. De plus, un certain nombre de libertés constitutionnelles sont toujours refusées aux gendarmes : le droit d'association, le droit de grève ou le droit à l'arbitrage spécial. Il y a des syndicalistes qui déplorent « le corporatisme forcé » et le fait qu'il n'est toujours pas possible d'adhérer aux grands syndicats.

Mais il est clair qu'on vient de très loin... quasiment du temps de Napoléon !

Notes

(1) DE PRELLE de la NIÉPPE (G.), « La Gendarmerie », 1^{er} octobre 1912, dans *Cours d'Appel de Bruxelles*, discours de rentrée 1900-1920, p. 13-14.

(2) *Annuelles Parlementaires de la Chambre*, séance du 21 juin 1992, p. 1276-1285, séance du 22 juin 1932, p. 2188.

(3) VAN DOORSLAER (R.), Chap. V, *La police belge et le maintien de l'ordre en Belgique occupée*, p. 125-128, dans VAN OUTRIVE (L.), CARTUYVELS (Y.), PONSAERS (P.), *Les polices en Belgique — histoire socio-politique du système policier de 1724 à nos jours*, Eds. Vie ouvrière, Bruxelles, 1991.

(4) Aussi bien au Sénat qu'à la Chambre, les critiques sont nombreuses et presque systématiques cfr. L. VAN OUTRIVE et al., op. cit., p. 157-162.

(5) CUYPERS (J.), *Van Verbraeering tot syndicaat* (De Fraternelle au Syndicat), mémoire de licence en criminologie, Université de Louvain, 1982-83, p. 114. Il cite le Bulletin de la Fraternelle.

(6) Le Plan prévoit également une nouvelle loi sur la fonction policière ; une concertation pentagonale ; une police communale zonale ; une amélioration de la formation et du recrutement, de l'organisation et de l'équipement ; une politique de prévention ; un statut légal pour la sûreté publique, une déstructuration de la police judiciaire ; des services communs ; un système de contrôle sur les services de police et de renseignements, L. VAN OUTRIVE, op. cit., p. 311-316.

(7) Un syndicat est représentatif quand il regroupe au moins 10 % des effectifs. Pour le moment (octobre 1992) quatre syndicats sont reconnus comme représentatifs.

La loi du 18 juillet 1991

Colonel Jean-Pierre Morin

Gendarmerie nationale, Chargé de mission IHESI

Le 1^{er} janvier 1992, la gendarmerie belge est devenue un corps civil. La loi du 18 juillet 1991 supprime le caractère militaire de ce service national. Le ministre de la Défense nationale ne l'administre plus. Elle est dirigée par le ministre de l'Intérieur avec la participation du ministre de la Justice en matière de police judiciaire. Des avis divergents se sont élevés dans les milieux politiques. C'est un changement radical pour les uns et c'est une opération destinée à officialiser des mesures déjà pratiquement en vigueur pour les autres. Quoiqu'il en soit c'est un événement historique en Belgique au sein du paysage policier.

Evolution historique

La gendarmerie belge est une institution mise en place en 1795 par les autorités révolutionnaires françaises lors de l'annexion de la Belgique par la France après la victoire du Général DUMOURIEZ à Fleurus (26 juin 1794).

Dans la période de la République bourgeoise et du Directoire (1794-1799), elle devient aux côtés des forces terrestres et des forces navales, une force armée autonome. Elle est essentiellement destinée à la sûreté des campagnes⁽¹⁾. En fait le Directoire exerce son autorité sur la gendarmerie notamment en matière de maintien de l'ordre. Il règle toutes les questions d'organisation interne, répartition des brigades, recrutement et nomination⁽²⁾. Le général WIRION rédige la loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798) qui donne à la gendarmerie sa véritable fonction de force répressive chargée d'assurer le maintien de l'ordre pour protéger le régime dictatorial du Directoire⁽³⁾. 200 brigades sont réparties sur tout le territoire, l'encadrement est français jusqu'au grade de capitaine. Un tiers des gendarmes sont recrutés dans la région, les autres sont français. La gendarmerie est sous la tutelle du ministère de la Guerre pour les questions relatives à l'équipement, les promotions et la discipline. Elle relève du ministère de la Justice pour l'exercice de police judiciaire⁽⁴⁾ et du ministère de la Police pour ce qui concerne le maintien de l'ordre.

Après le coup d'Etat militaire du 18 brumaire (1799), le premier consul contrôle à lui seul le pouvoir exécutif. Les départements sont divisés en

arrondissements administratifs⁽⁵⁾. Ils sont placés sous l'autorité des sous-préfets qui doivent exécuter les ordres du préfet de département responsable du maintien de l'ordre. Dans le domaine judiciaire, les compétences du ministère public, en matière de recherche et de poursuite des délits, sont restaurées. Les officiers de gendarmerie doivent déferer à ses réquisitions et sont soumis à son contrôle uniquement pour l'exercice de la police judiciaire.

Sous l'Empire, la gendarmerie est placée sous la tutelle du ministère de la Guerre. Elle échappe totalement au contrôle des autorités civiles. Elle comprend 27 légions de 4 compagnies chacune et de 2 500 brigades à raison de 6 gradés et gendarmes par brigade. Les missions de renseignements et d'informations deviennent alors primordiales. Un rapport mensuel sur l'évolution de la situation du pays est remis à chaque ministre. Cependant, la dérive de ses objectifs initiaux qui l'amène à s'occuper d'affaires politiques ou secrètes, la discrédite et la rend progressivement très impopulaire.

En 1814, la gendarmerie nationale devient maréchaussée. Les commissaires généraux « des Puissances Alliées » éprouvent des difficultés pour créer une maréchaussée notamment dans le domaine du recrutement, car les gendarmes apparaissent comme « des traqueurs de réfractaires » et les « suppôts d'un régime abhorré »⁽⁶⁾. Malgré cela GUILLAUME I^{er} établit une maréchaussée dans les provinces du sud agitées, puis dans tout le reste du pays. Le décret du 30 janvier 1815 entérine la loi française du 28 germinal an VI (17 avril 1798) sur la gendarmerie.

Maintenue pendant l'occupation hollandaise (1825 -1830) sous le nom de « maréchaussée royale des Pays-Bas », elle continuera après l'indépendance à être régie par le loi de Germinal an VI jusqu'en 1957.

Au cours du premier conflit mondial, les gendarmes belges se distinguent au combat par leur courage et leur vaillance, le 7 octobre 1914 à Edelmolen. Cette date est désormais retenue pour célébrer les « fastes » de la gendarmerie.

Lors de la Deuxième Guerre mondiale les gendarmes exercent avec beaucoup de mérite leurs fonctions civiles tout en résistant à l'ennemi.

En 1957, une loi organique maintenant son caractère militaire est votée.

En 1975, un nouveau statut important apporte de profondes modifications : réorganisation du service, concertation du commandement avec les associations représentatives du personnel, limitation de la durée du temps de travail, réformes profondes de la formation et une plus grande indépendance vis-à-vis de l'armée.

Les événements dramatiques de l'année 1985 (39 morts au stade du Heysel) et particulièrement l'affaire des tueurs fous du Brabant avaient suscité un nouveau débat sur le fonctionnement des polices et de la justice.

La même année, le chef de corps de l'époque, le lieutenant-général BERNAERT s'était clairement exprimé à plusieurs reprises en faveur du maintien du caractère militaire de ce corps⁽⁷⁾. On avait envisagé dans un premier temps, de renforcer son statut militaire et d'augmenter ses moyens. Mais à l'issue des travaux de la commission d'enquête parlementaire sur le banditisme et le terrorisme, le Premier ministre M. MARTENS annonçait en juin 1990 son intention de démilitariser la gendarmerie. L'avant-projet de loi était adopté le 8 mars 1991 par le Conseil des ministres. Le projet de loi transmis par le Sénat et approuvé par la Chambre le 10 juillet 1991 donne le texte de loi définitif en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1992.

Le rapport de la commission d'enquête parlementaire a été le catalyseur des discussions au sein du Gouvernement qui a souhaité apporter une réponse immédiate, concrète et structurelle aux carences mises en exergue par cette même commission.

Devant la Chambre des représentants M. SANTKIN a présenté un rapport au nom de la Commission de la Défense nationale pour expliquer le sens de cette importante réforme jugée historique.

Les objectifs de la démilitarisation

Le transfert de ce corps devrait lui permettre de se consacrer davantage à ses missions de police administrative et judiciaire. En effet, on a considéré que les attributions du ministre de la Défense, en ce qui concerne l'organisation, l'instruction et l'administration du personnel notamment, s'accordaient difficilement avec les seules missions du temps de guerre qui incombaient à la gendarmerie en vertu de la loi organique. Par ailleurs, ses missions principales, consistant à assurer l'ordre public et l'exécution des lois, relevaient du ministre de l'Intérieur pour l'exercice de ses missions de police administrative et du ministre de la Justice pour l'exercice de ses missions de police judiciaire⁽⁸⁾.

En conséquence, le ministre de la Défense avait estimé qu'il y avait là une anomalie flagrante de fonctionnement pour l'avenir, qui ne pourrait, tôt ou tard, qu'altérer l'efficacité de la gendarmerie. Pour remédier provisoirement et rapidement à ce problème, il avait décidé, dès sa nomination, de prendre des mesures de coordination avec les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Ainsi lors de l'établissement du plan d'équipement à moyen terme, les ministres concernés avaient été informés de manière détaillée et ils avaient pu réagir pour obtenir des dispositions plus appropriées.

Le ministre de la Défense avait proposé au Gouvernement une solution d'ordre structurelle de façon à ce que la gendarmerie soit gérée par le

ministre de l'Intérieur et cogérée par le ministre de la Justice dans l'exercice de ses missions de police judiciaire.

La gestion par le ministre de l'Intérieur devrait permettre d'accroître l'efficacité de la collaboration avec les autres services de police générale et, en particulier, avec la police communale*. D'autre part, les missions de défense intérieure du territoire ont été abandonnées car la gendarmerie ne pouvait plus contribuer efficacement à une intervention contre une attaque étrangère. Le maintien à un niveau opérationnel valable représentait une charge trop importante compte tenu du contexte de la détente internationale. Ces moyens d'action, dans ce domaine, pourront être affectés désormais aux missions de police.

L'un des effets essentiels de la décision de démilitariser la gendarmerie a été la perte pour les gendarmes de la qualité militaire. Le ministre de la Défense avait déclaré que cet effet légal reflétait une modification effective des mentalités et que les gendarmes se sentaient davantage policiers que militaires. Il avait tenu à préciser que les acquis sociaux ne seraient pas remis en cause à cette occasion et que toute modification légale ne pourrait aboutir à une situation moins favorable.

Le contenu de la loi

Sans reprendre le texte de loi article par article, il apparaît intéressant de décrire les principales innovations qui concrétisent la démilitarisation.

La gendarmerie est et reste le seul service de police générale compétent sur l'ensemble du territoire du Royaume pour la police administrative et la police judiciaire. Elle prend place aux côtés des 589 polices communales dont les compétences administratives et judiciaires sont limitées à leurs circonscriptions territoriales respectives.

Le ministre de l'Intérieur est chargé de son organisation et de son administration générale. Elle est placée sous son autorité, notamment en ce qui concerne l'organisation des unités, l'instruction et l'administration du personnel, l'ordre intérieur et la discipline, les traitements et les indemnités, la tenue, l'équipement, le matériel et l'approvisionnement.

Le ministre de l'Intérieur est assisté par le commandement général de la gendarmerie, auquel il s'adresse directement et qui lui assure l'appui administratif et logistique. Il lui donne les avis et les informations nécessaires.

* Il n'y a pas de Police nationale en Belgique. Il faut distinguer : les trois grands services de police (gendarmerie, police communale et police judiciaire auprès des parquets) des services de police particuliers (police des chemins de fer, police maritime, police des étrangers, et police de l'air).

La cogestion avec le ministre de la Justice s'exerce dans le cadre strict de l'exercice, par la gendarmerie, des missions de police judiciaire ainsi que pour quelques missions particulières (police des cours et tribunaux, police des étrangers, transfert de détenus).

Cette cogestion prend la forme suivante :

- les signatures des deux ministres sont requises pour tout projet de loi relatif à la gendarmerie ainsi que pour tout arrêté relatif aux compétences du commandant de la gendarmerie et au service général.
- l'avis conforme du ministre de la Justice est requis pour les arrêtés relatifs à la répartition des effectifs en grades, aux délégations en matière budgétaire, aux nominations des officiers généraux et l'avant-projet de budget général des dépenses.
- le roi détermine les matières pour lesquelles le ministre de l'Intérieur demande un avis ou informe le ministre de la Justice, ainsi que les modalités qui s'y rapportent.

Le nouveau CALOG

Le corps administratif et logistique (CALOG), créé au sein de la gendarmerie, regroupe un personnel composé de spécialistes (informatiens, armuriers, mécaniciens...). Cette création avait bien été envisagée par la loi de 1975 mais ses effectifs étaient insuffisants à tel point que plus de 1000 membres du personnel de ce corps ont été prélevés en permanence sur les unités opérationnelles. Ce nouveau corps, concrétisé par la loi du 18 juillet 1991, est composé d'hommes et de femmes, militaires ou civils. L'effectif total sera de 2500 (au lieu de 1580 avant la réforme). Leur rémunération est à la charge du budget de la gendarmerie.

Les militaires conservent leur statut d'origine. Ils sont, à leur demande, soit désignés pour servir dans ce corps, soit utilisés conformément au régime de la mobilité.

Les civils sont soit des membres du personnel statutaires (recrutés et nommés selon les modalités déterminées par le Roi ou utilisés conformément au régime de la mobilité), soit des membres du personnel engagés avec un contrat de travail. Aucune forme de grève ne peut les dispenser d'assurer un service minimum, indispensable au bon fonctionnement de la gendarmerie.

Le corps opérationnel

L'article 6 de la nouvelle loi précise que les effectifs du corps opérationnel comprendra au maximum 790 officiers (dont 40 femmes au moins) et 14 600 gradés et gendarmes (dont 600 femmes au moins). Ce corps compte

actuellement 15 390 membres. Ce nombre n'est pas modifié par la loi du 18 juillet 1991. Pour l'instant, il n'y a pas de femme-officier et parmi le personnel au-dessous du rang d'officier, il n'y a que 70 femmes.

Les réquisitions

Pour les réquisitions adressées à la gendarmerie, les autorités compétentes, sans s'immiscer dans l'organisation du service, précisent l'objet de la réquisition, peuvent faire des recommandations et donner des indications précises sur les moyens à mettre en œuvre et les ressources à utiliser.

Les réquisitions visant à obtenir le concours de la gendarmerie pour l'exécution de ses missions sont adressées au commandant du district (unité équivalente à une compagnie de gendarmerie française) territorialement compétent ou aux autorités supérieures de gendarmerie compétentes. Ces dernières, sans s'immiscer dans le déroulement des enquêtes judiciaires, coordonnent, apportent le soutien nécessaire et contrôlent l'exécution des missions.

Le commandant de tout détachement des forces armées appelé à intervenir avec la gendarmerie pour donner force à la loi, est tenu de se conformer aux réquisitions qui lui sont adressées par l'officier de gendarmerie. Bien que ce dernier ait la direction des opérations, le commandement du détachement des forces armées conserve le commandement de son détachement.

Les prévôtés

Le ministre de l'Intérieur peut, à la demande du ministre de la Défense nationale, constituer des prévôtés lorsque, en temps de paix, une fraction des forces armées se trouve en dehors du territoire du Royaume.

Une transformation en profondeur

Des changements importants

La démilitarisation a entraîné nécessairement la suppression des missions de défense intérieure du territoire. Cela représentait des charges importantes et cet allègement permettra aux gendarmes de consacrer plus de temps aux nouvelles orientations de leurs missions.

La loi du 4 mars 1987 permettait aux appelés du contingent de faire leur service militaire en gendarmerie. Désormais, cette faculté n'existe plus car

la gendarmerie, devenue service civil de police, ne peut plus disposer parmi ses effectifs de miliciens (gendarmes auxiliaires) relevant des armées. Cependant, un candidat qui s'engage à faire partie du corps opérationnel de la gendarmerie est exempté de service militaire. Par contre, il doit accomplir un service effectif d'une durée de quatre ans au moins en gendarmerie.

En ce qui concerne l'avancement des officiers, les nominations ont lieu sur proposition des chefs hiérarchiques ou d'un comité d'avancement constitué de membres de la gendarmerie. En fait, le ministre de la Défense est remplacé par le ministre de l'Intérieur comme président du comité d'avancement, sans voix délibérative. C'est le ministre de l'Intérieur qui présente au roi la nomination des officiers.

Des mesures transitoires

L'abrogation brutale, sans mesures transitoires, risquant de perturber sérieusement le bon fonctionnement de la gendarmerie et des forces armées, il a été prévu un inventaire réciproque des appuis pour accompagner la décision du transfert.

Les forces armées assureront encore un soutien important à la gendarmerie comme l'achat et l'entretien des équipements non spécifiques de la gendarmerie ou l'administration financière (paiement des traitements).

Des protocoles d'accord ont été conclus entre l'Intérieur et la Défense en attendant le vote de lois complémentaires. Ainsi un gendarme déserteur ne devra plus comparaître devant un Conseil de guerre devenu incompétent.

Des dispositions maintenues

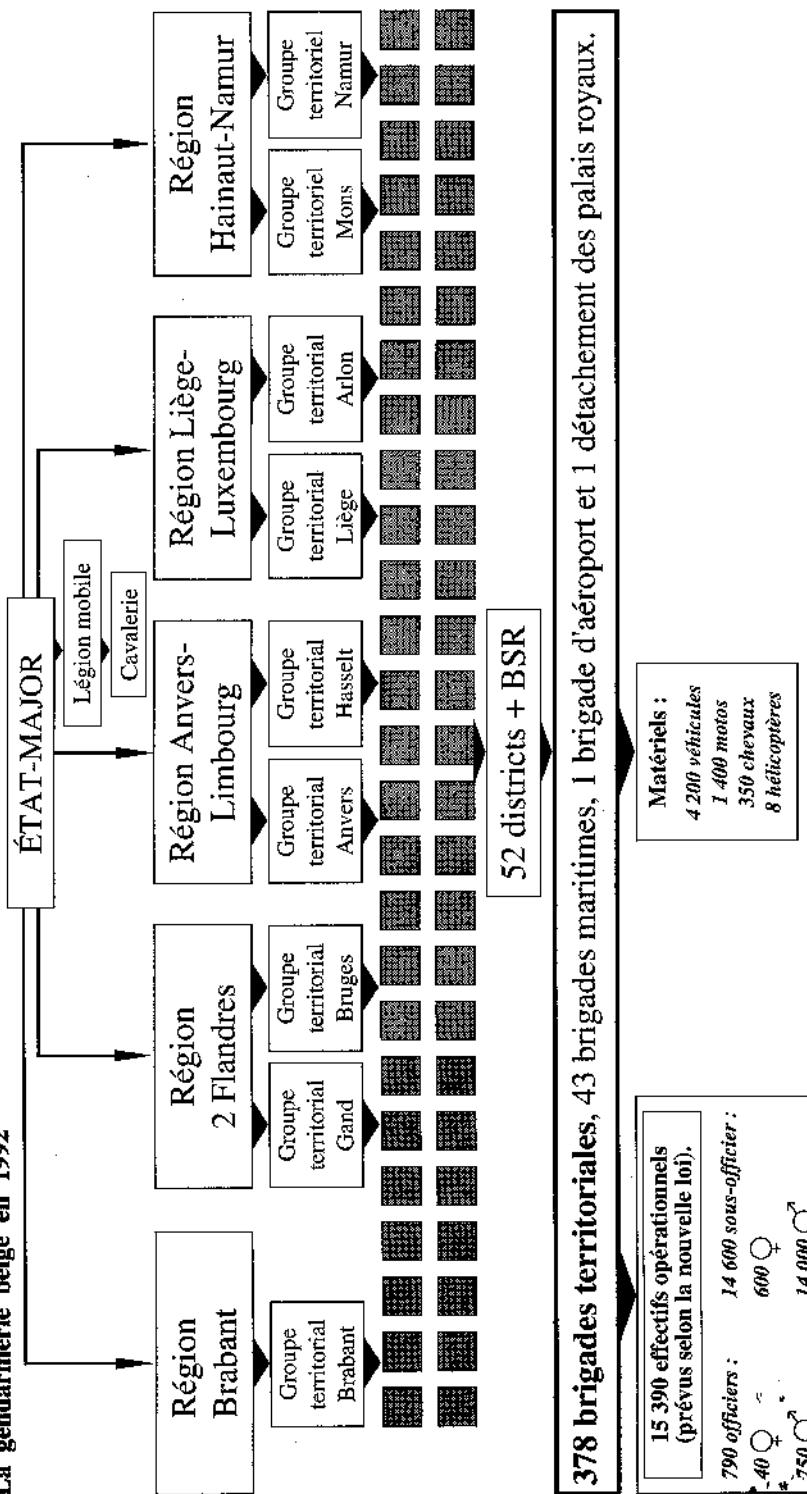
La démilitarisation n'est pas l'occasion de revoir ce qui, à ce jour, n'a donné que des satisfactions. Les droits acquis ne sont pas remis en cause (assistance médicale gratuite). Le droit de grève reste interdit, même pour les employés civils.

Les membres du personnel de la gendarmerie restent soumis aux lois et règlements applicables au personnel des forces armées, tels qu'ils sont adoptés, le cas échéant, à leur situation particulière.

L'avancement par ancienneté des sous-officiers et officiers subalternes demeure. Il en est de même en ce qui concerne la nomination des officiers supérieurs et généraux. Les examens de promotion au grade de major et d'adjudant sont maintenus.

La gendarmerie continue à rechercher les déserteurs, les insoumis, les réfractaires et les militaires absents irrégulièrement de leur corps. Elle

GRAPHIQUE 1
La gendarmerie belge en 1992



fournit des détachements prévôtaux chargés de la police des autres armées. Elle fournit également du personnel pour les détachements judiciaires attachés aux auditorats militaires, etc... ⁽⁹⁾.

Des voix syndicalistes plaident pour que les gendarmes des B.S.R. (Brigade de Surveillance et de Recherches) soient rattachés à la police judiciaire de façon à échapper au contrôle de leur hiérarchie pour ne dépendre que du parquet. Mais rien ne changera pour eux, car les B.S.R. participent au maintien de l'ordre au même titre que les autres unités. Leurs missions seront toujours assignées et contrôlées par les officiers dont ils relèvent ⁽¹⁰⁾.

Les candidats officiers poursuivront, encore pour quelques années, leurs études à l'Ecole royale militaire. Pour ce qui est le plus apparent, dans le domaine des traditions notamment, et en ce qui concerne les grades et les uniformes, il n'y a aucun changement.

Conclusion

En considérant l'évolution historique de la subordination de la gendarmerie au pouvoir central, on s'aperçoit que cette subordination oscille entre l'autorité civile et l'autorité militaire selon les circonstances qui donnent légalement la prépondérance à l'un ou à l'autre. C'est sa grande faculté d'adaptation et sa capacité de pouvoir répondre efficacement à la demande face à l'insécurité qui lui ont assuré sa pérennité.

La principale préoccupation de la commission d'enquête dans le transfert de la gestion de la gendarmerie au ministre de l'Intérieur a été d'obtenir une gendarmerie plus efficace et une meilleure coordination en matière de police.

Pour le ministre de la Défense, la démilitarisation a été une mesure logique et réaliste qui renforcera à terme son efficacité et améliorera la sécurité du citoyen.

Malgré les abondantes controverses qui ont alimenté la presse, avant, pendant et après l'entrée en vigueur de la loi, il apparaît actuellement que la gendarmerie belge a conservé la confiance de la population et des autorités qui sont sensibles à sa loyauté, son dévouement et son indépendance d'action.

Notes bibliographiques

- (1) VAN OUTRIVE (L.), *Les polices en Belgique – Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*, Vie ouvrière, Bruxelles, 1991, p. 7.
- (2) Op. cit, page 10.
- (3) PISART (E.), « La naissance de la gendarmerie en Belgique », *Revue de la gendarmerie*, 8, 1968, 34, pp. 6-7.
- (4) POULET (P.), *Les institutions françaises de 1795 à 1814. Essai sur les origines des institutions belges contemporaines*, Bruxelles, 1907, pp. 287-292.
- (5) VAN OUTRIVE (L.), op. cit. p. 12.
- (6) MAQUA (F.), « Les compagnies de justice et de police dans nos provinces sous l'ancien régime », *Revue de la gendarmerie*, 6, 1966, 26, p. 17.
- (7) DEVRE (E.), JANSSEN (C.), PONSAERS (P.), « La démilitarisation de la gendarmerie – Politeia », *Revue professionnelle belge des services de police*, pp. 19-22.
- (8) Article 2 de la loi organique du 2 décembre 1957.
- (9) ROSART (R.), *La libre Belgique du 25 décembre 1991*, p. 2.
- (10) ROSART (R.), op. cit. p. 2.

Armée et maintien de l'ordre au Royaume-Uni

Anne Mandeville

En l'absence de force spécialisée dans le maintien de l'ordre public, l'armée britannique a toujours été et constitue encore un élément très important du système de sécurité intérieure du Royaume-Uni. Cet article tente de montrer que l'armée, non seulement participe de façon active aux opérations de maintien de l'ordre, mais constitue également une sorte de référence organisationnelle dans ce domaine.

Selon l'historien britannique Keith JEFFERY, « la sécurité intérieure est une responsabilité à laquelle aucune armée ne peut échapper. La défense de l'Etat doit inclure la capacité d'intervenir dans le maintien de l'ordre ou dans la suppression des désordres intérieurs, des insurrections, voire des révolutions. En ce sens l'armée britannique est dans la même position que toutes les autres armées »⁽¹⁾.

L'armée britannique a toujours été et constitue toujours un élément très important du système de sécurité intérieure du Royaume-Uni. Aujourd'hui, l'armée britannique entretient environ 17 000 hommes de façon permanente en Irlande du Nord afin d'« aider la police de l'Ulster à éliminer le terrorisme », et « à ramener l'Irlande du Nord à la normalité »⁽²⁾.

Ces expressions officielles, utilisées pour caractériser le rôle des forces armées en Irlande du Nord, nous amènent à la question de la définition du concept de maintien de l'ordre que nous utilisons ici. Celui-ci doit être entendu dans son sens le plus large, celui que recouvre en réalité l'expression britannique d'« aide au pouvoir civil » : le *Manuel de droit militaire* désigne, comme susceptible d'entraîner l'aide militaire, tout « désordre trop grave pour que les seules forces de police puissent en venir à bout »⁽³⁾. Les exemples qui viennent naturellement à l'esprit sont des émeutes extrêmement violentes. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'a eu lieu l'appel aux forces armées en 1969. L'« aide au pouvoir civil » s'est depuis considérablement développée. Le terrorisme ayant fait son apparition, nombre d'auteurs par exemple jugent plus approprié de qualifier l'action de l'armée de lutte anti-terroriste. Mais que qualifier alors spécifiquement de lutte anti-terroriste ? Lorsque une patrouille militaire

accompagne un policier dans un quartier « à risque » pour délivrer une contravention, est-ce de la lutte anti-terroriste ?

Il nous semble plus opératoire d'utiliser l'expression de maintien de l'ordre, car quelles que soient les opérations entreprises, elles se font toujours en référence à une notion de « paix » ou « ordre » publics, concrétisés par le respect d'un certain nombre de règles, qui sont celles de l'Etat. Le problème est évidemment particulièrement complexe en Irlande du Nord, où l'on peut considérer qu'historiquement les différentes composantes de la société ne se sont jamais vraiment accordées sur ces règles.

La question que nous nous proposons d'éclaircir plus généralement dans cet essai est celle de la nature de cette contribution militaire au maintien de l'ordre. Celle-ci peut à notre sens être distinguée selon deux formes principales : tout d'abord, l'armée apporte une contribution quantitative-ment importante à l'activité de maintien de l'ordre, ou fonction de maintien de l'ordre ; la seconde contribution de l'armée est sans doute plus surprenante, mais tout à fait centrale dans le système de maintien de l'ordre britannique. Le comportement militaire est en effet érigé à certains égards au rang de modèle de maintien de l'ordre.

« L'aide militaire au pouvoir civil » (« Military aid to the Civil power »)

L'armée britannique est aujourd'hui présente en Irlande du Nord et s'emploie à assurer le maintien de l'ordre. Qui n'a pas un jour eu l'occasion d'entrevoir, au cours des reportages télévisés, les fameuses patrouilles militaires au centre de Belfast, image incongrue pour un observateur européen ?

La présence de l'armée dans les rues est donc une réalité relativement familière, en cet âge médiatique. La croissance des échanges aériens avec la Grande-Bretagne nous a également familiarisé avec une autre image, elle aussi longtemps incongrue pour des britanniques, celle de militaires et de policiers armés de pistolets-mitrailleurs dans les aéroports londoniens.

Ce qui est beaucoup moins clair dans les esprits, c'est que la présence de l'armée en Irlande du Nord, ainsi que la contribution militaire à la sécurité des aéroports, s'inscrivent dans un même cadre constitutionnel britannique traditionnel, même si certains pouvoirs octroyés aux militaires depuis 1969 l'ont été par une législation d'exception, qui est d'ailleurs essentiellement destinée à la police. Les formes de cette intervention et de cette action ne sont donc en aucune manière distinctes de celles qui pourraient être adoptées si apparaissait la nécessité d'une intervention de l'armée dans le maintien de l'ordre public dans le reste du Royaume-Uni. Nous allons donc examiner la signification et les manifestations de ce que les britanniques désignent sous le nom d'« aide militaire au pouvoir civil ».

A cet égard, une première précision s'impose : on entendra ici par aide militaire, celle de l'armée de métier⁽⁴⁾. L'organisation de la force armée n'existe sous cette forme en Grande-Bretagne que depuis 1660, si l'on excepte la brève période de « l'armée nouvelle »⁽⁵⁾ de CROMWELL. D'abord extrêmement minoritaire (6 000 hommes et officiers au moment de sa création), elle ne devient que très progressivement le format⁽⁶⁾ généralisé de l'outil militaire britannique, qui conserve par ailleurs d'autres formes d'organisation.

Cette première précision est importante, car elle nous amène à souligner un point qui est au cœur du problème posé par l'utilisation de l'armée dans les conflits intérieurs : celui des rapports psychologiques entre l'institution militaire professionnelle et le corps social britannique. En ce qui concerne l'attitude du public, elle se caractérise par une profonde et constante hostilité à l'égard de l'institution militaire. Celle-ci est manifeste chez les parlementaires dès la création de l'armée permanente par la monarchie rétablie, et est généralement expliquée par les mauvais souvenirs de la période cromwellienne. Elle est également le fait de la population, tout au long du XVIII^e siècle ; l'utilisation très fréquente (faute d'autres moyens) dans les conflits internes en est certainement l'une des causes principales, ainsi que le fameux système de *billetting*, à savoir le cantonnement des troupes chez l'habitant⁽⁷⁾. Par contre, les historiens reconnaissent que cette hostilité n'était pas aussi évidente vis-à-vis des régiments de la milice, l'« autre » force armée traditionnelle du Royaume-Uni⁽⁸⁾.

Cette hostilité est à coupler avec le peu de goût et la défiance manifestés en général par les militaires de métier pour la tâche de maintien de l'ordre. Aussi loin que l'on remonte dans le temps, on trouve des manifestations de ce malaise éprouvé par les militaires, aussi bien d'ailleurs officiers que soldats⁽⁹⁾, vis-à-vis de cette « tâche non-militaire »⁽¹⁰⁾. Il y a quelque temps encore il n'était pas rare d'entendre des officiers en Irlande du Nord manifester leur mécontentement vis-à-vis de ce « travail de policier » et appeler de leurs vœux un prochain retour à un peu de *real soldiering*.

Ce malaise découle en grande partie de la position paradoxale dans laquelle est placée l'armée à l'intérieur du système de maintien de l'ordre public britannique. L'armée en constitue en effet, et depuis longtemps⁽¹¹⁾, une composante essentielle, alors qu'elle demeure à beaucoup d'égards, et est considérée comme une organisation « extra-ordinaire », en particulier sur le plan de l'acceptabilité politique. En fait, la question de l'utilisation de la force militaire met en lumière le caractère avant tout politique du maintien de l'ordre, et donc son caractère essentiellement révélateur des clivages et des spécificités du système politique en question.

Deux problèmes liés à l'utilisation de l'armée sont particulièrement symptomatiques de la nature du système de maintien de l'ordre et de son insertion dans le système politique : il s'agit d'une part de ce que les

britanniques appellent la « question de la légalité » — ou plus généralement le problème du contrôle de l'action de l'armée — et d'autre part de la question de la définition de son rôle une fois sur le terrain. Nous allons plus particulièrement examiner ces questions à la lumière de l'expérience nord-irlandaise.

La « question de la légalité »

Fondamentalement, l'intervention et l'action des militaires dans le maintien de l'ordre public sont légalement régies par deux principes très généraux :

- l'obligation de *common law*⁽¹²⁾ d'aide au pouvoir civil ;
- le principe de l'usage raisonnable de la force, fondé lui-aussi en *common law* mais repris dans la loi sur le droit criminel de 1967 (*Criminal Law Act 1967*).

L'intervention de l'armée se fait donc dans le cadre de l'« aide militaire au pouvoir civil », l'un des trois « cas » d'« aide militaire au gouvernement civil »⁽¹³⁾ prévus notamment dans les « règlements royaux pour l'armée »⁽¹⁴⁾.

Cette formulation constitue une sorte de formalisation pseudo-juridique de l'obligation extrêmement ancienne (certains la font remonter aux anglo-saxons) qui était faite à tout citoyen d'apporter son aide à l'autorité publique, c'est-à-dire au Roi (d'abord représenté par le shériff, puis le juge de Paix, puis aujourd'hui la police), pour réprimer les atteintes collectives à la « paix du Roi ».

En ce sens, donc, le droit n'a pas changé. Les « règlements royaux » prévoient aujourd'hui que « l'aide devra être en principe sollicitée par le chef de la police, et confirmée par écrit. Si la demande devait émaner d'une autre source que le chef de la police, l'officier supérieur de service sur le terrain devrait communiquer cette demande au chef de la police et en référer à ses supérieurs »⁽¹⁵⁾. Ces précisions relativement récentes, et purement indicatives, ont été faites, comme par exemple d'autres instructions ministérielles avant elles⁽¹⁶⁾, pour introduire un peu de clarté dans un domaine du droit particulièrement opaque, qui traduit bien entendu la sensibilité politique de son objet, mais aussi le caractère déconcertant de la conception juridique et politique britannique de la responsabilité.

L'examen attentif des textes ne peut en effet nous permettre de donner une réponse au désordre public quand celui-ci « est trop grave pour que la police seule puisse en venir à bout »⁽¹⁷⁾. Ceci vaut à la fois pour la décision de faire intervenir la force militaire, mais aussi ensuite pour le contrôle des décisions à prendre pour rétablir ou maintenir l'ordre. Il paraît aujourd'hui impensable que l'on fasse intervenir l'armée dans le maintien de l'ordre intérieur sans l'accord du gouvernement britannique.

On peut lire ainsi, dans le manuel de droit public de DE SMITH, que « quand un officier principal de police estime qu'il n'est plus en mesure de faire face à la menace qui pèse sur l'ordre public, il doit consulter le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Défense, et si le problème est suffisamment sérieux, le Premier ministre et le cabinet, décideront s'il y a lieu de répondre à l'utilisation de la force par l'envoi de troupes »⁽¹⁸⁾. On peut trouver curieux que le seul fait d'envisager l'envoi de troupes ne soit pas en lui-même « suffisamment sérieux », mais ce vocabulaire témoigne, selon nous, de l'absence réelle de clefs pour prévoir et comprendre la logique de décisions qui ont toujours été et seront toujours semble-t-il des décisions de circonstances.

Car le droit est ambigu⁽¹⁹⁾ : le fondement de *common law* considère le militaire comme un citoyen ordinaire, ce qui fonde, pour certains, une obligation d'intervenir en tant que citoyen. Plusieurs décisions jurisprudentielles historiques ont également estimé que les soldats et les policiers avaient un devoir « spécial » vis-à-vis de l'ordre public⁽²⁰⁾. Ils sont donc théoriquement tenus d'intervenir quand celui-ci est menacé, ce qui place les militaires dans la même situation d'autonomie que les policiers.

L'obligation de *common law* rend le soldat personnellement responsable devant les tribunaux des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions⁽²¹⁾. Le pouvoir civil peut trouver là un moyen de se décharger de sa responsabilité.

Ainsi, même si la pratique a aujourd'hui suppléé à la légalité en faisant de l'armée en Irlande du Nord l'instrument du gouvernement, l'absence de véritable règle de comportement et surtout l'absence d'attribution claire des responsabilités a longtemps été la cause de malaises reflétés par des hésitations voire des abstentions dans la prise de décision⁽²²⁾. *Quid* d'ailleurs de ces comportements dans le cas d'une intervention en Angleterre par exemple ? L'attitude de la police, de l'armée et du gouvernement, même si elle est couverte par la « planification » (*contingency planning*)⁽²³⁾ ne peut à notre avis être prévisible.

De façon un peu similaire, se pose le problème de l'usage de la force. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'obligation est faite au soldat comme au policier d'utiliser la force de façon raisonnable, c'est-à-dire « pas plus qu'il n'est nécessaire ». Ceci bien sûr est une affirmation purement théorique. Elle est pourtant particulièrement cruciale en ce qui concerne les militaires, qui sont en général équipés d'armes mortelles, et qui sont donc difficilement assimilables en ce sens à n'importe quel citoyen. Ils sont d'autre part organisés et disciplinés d'une manière tout à fait spéciale. Or, justement, dans une situation de maintien de l'ordre, dont la responsabilité revient au commandant qui se trouve sur le terrain, la décision ne se prend jamais seulement en fonction de paramètres purement « sécuritaires » ; presque toutes les situations contiennent une dimension politique, dont les militaires ont — ce qui peut paraître à certains incroyable — à assumer la responsabilité. Ceci peut notamment expliquer une attitude réticente de leur part.

Au cours des années, le système de maintien de l'ordre a tenté de s'adapter à cette situation que l'on a essayé de clarifier, depuis le début du siècle, par des instructions et circulaires ministérielles. Du côté militaire, l'organisation a rapidement compris l'importance de la formation, notamment juridique, et de l'entraînement à la prise de décision dans un contexte politique, particulièrement pour les officiers et sous-officiers. Tout soldat porte aussi sur lui la « carte jaune » qui résume les instructions « essentielles » en matière d'usage de la force, et notamment de ses armes à feu.

De façon générale, les militaires reconnaissent aujourd'hui l'impact d'un certain nombre de facteurs affectant l'usage de la force dans un contexte de conflit intérieur : les « caractères et traditions nationaux » (histoire, structure sociale, croyances religieuses, système juridique, développement politique) ; mais aussi « le droit, la situation économique, l'opinion publique » ; enfin l'appréciation correcte de la « menace pour l'ordre public », « le plan d'action », et « les considérations opérationnelles »⁽²⁴⁾.

Sur cette question de l'usage de la force, les efforts du pouvoir politique se sont surtout concentrés en Irlande du Nord sur la législation spéciale, qui « clarifie » et surtout augmente les pouvoirs « spéciaux » des forces de l'ordre en général, notamment en matière de contrôle, d'arrestation, de fouilles...⁽²⁵⁾.

Le problème du rôle de l'armée

Dans un système qui ne reconnaît pas encore la spécificité de la tâche de maintien de l'ordre (le Royaume-Uni a toujours refusé la création de forces spécialisées), on comprend qu'il soit encore plus difficile d'identifier clairement la nature de la contribution militaire à cette tâche. Le problème se pose essentiellement à deux niveaux. Tout d'abord l'identification concrète de ce que les britanniques appellent *military opérations* et que nous traduisons par « opérations militaires », à savoir, pour l'essentiel, l'attribution de « buts » à atteindre, concept extrêmement important qui conditionne la stratégie puis les tactiques ; ensuite la gestion de la coexistence du domaine militaire et de celui des autres acteurs du système de sécurité s'il y en a. L'expérience nord-irlandaise est à cet égard particulièrement topique.

Le concept « d'opération militaire »

On peut poser ainsi le problème de l'« appréciation tactique » d'une situation : « le but de cette appréciation est de constituer un guide clair pour le décideur sur la nature des opérations qu'il va mener. Dans une situation de guerre, des termes tels que *avancer, défendre, protéger*, sont des guides, alors que dans son sens le plus large, le but de toute contribution militaire dans une situation contre-révolutionnaire doit être

de rétablir le contrôle dans le pays ou dans une zone déterminée afin que le gouvernement légal puisse reprendre ses activités. Cette mission est tellement vague qu'elle ne peut en elle-même servir de guide pour les opérations »⁽²⁶⁾.

En clair, les militaires doivent être aussi des politiques. En Irlande du Nord, ils se trouvent dans une position d'autant plus difficile qu'ils sont également soumis aux fluctuations de la décision politique. Ainsi, en l'absence de véritable stratégie politique en Irlande du Nord, pour de complexes raisons qu'il est impossible de détailler ici, la doctrine militaire de maintien de l'ordre a été largement mise à contribution en ce domaine. On peut dire qu'à la suite des campagnes post-coloniales, l'Irlande du Nord a constitué un véritable terrain d'apprentissage de la « profession » de maintien de l'ordre. Pour cette raison également, la relation entre le politique et les militaires n'a jamais été marquée par une très grande cordialité, la stratégie politique relevant en général davantage du coup par coup que d'une politique cohérente. On peut citer comme exemple de désaccord, l'une des décisions les plus célèbres qu'ait pris le pouvoir politique au début des troubles, à savoir celle de l'internement administratif brutal de centaines de catholiques. Cette décision, prise contre l'avis des militaires, n'a pas à l'époque semblé correspondre à autre chose qu'à une réponse aux pressions des protestants.

Cependant, l'apprentissage de la « profession » de maintien de l'ordre n'a pas été sans poser un certain nombre de problèmes : il a tout d'abord fait des dégâts et l'utilisation de certaines unités s'est ainsi révélée catastrophique. On peut citer, à cet égard, le fameux « bloody sunday » : le 30 janvier 1972, 13 civils furent tués par des soldats parachutistes au cours d'une émeute.

Ce problème de l'inadaptation de certaines unités nous amène à considérer un autre aspect du problème : devenir un « professionnel » du maintien de l'ordre signifie la négation de la plus grande partie de l'apprentissage du « métier de soldat ». En effet, bien que des aspects connus du métier militaire, telle la discipline, soient des qualités utiles à la maîtrise des techniques de maintien de l'ordre, l'essentiel de la logique de la guerre est contraire à la philosophie du conflit intérieur. La contradiction essentielle est peut-être dans le but poursuivi. L'ennemi à défaire, voire à éliminer, élément essentiel de la stratégie guerrière, est un concept qui doit être absent de la stratégie de maintien de l'ordre. La philosophie de l'usage minimal de la force, élément essentiel du maintien de l'ordre intérieur, n'est pas non plus un élément central de la logique de guerre, la récente guerre du Golfe nous l'a plus que démontré.

Ce caractère « schizophrénique » de la tâche à accomplir fut particulièrement ressenti en Irlande du Nord pendant les premières années de la présence militaire, alors que l'armée avait l'entièvre responsabilité et direction des opérations de sécurité. Avec la reconstruction de la police et le repli (relatif) de l'armée dans un rôle plus spécialisé, il semble que ce problème soit devenu moins aigu.

La définition du « professionnalisme militaire » s'est alors déplacée. L'« aide militaire au pouvoir civil » a pris un sens technique. Cette vision s'est donc développée et affermée au fur et à mesure du plus grand engagement (certains disent enlisement) des forces armées en Irlande du Nord. Certaines techniques, tout à fait spécifiques, ont été développées par les militaires au niveau d'une véritable expertise. L'idée de « professionnalisme » n'est ici absolument pas contestée. Il s'agit notamment des opérations de désamorçage des bombes (*bomb disposal*), mais aussi bien sûr de toutes opérations en terrain non-urbanisé (opérations de type guérilla).

Les conceptions du professionnalisme se sont aussi très rapidement affrontées en Irlande du Nord à propos du système de renseignement. Plusieurs échecs ont été attribués au début des troubles à un système de renseignement policier obsolète, ce qui a encouragé les militaires à élaborer leur propre système de renseignement. Aujourd'hui la question semble s'être reposée à propos des problèmes nord-irlandais mais en Grande-Bretagne, où la responsabilité du renseignement anti-terroriste vient d'être enlevée à la *Special Branch* (service de police spécialisé dans la lutte anti-terroriste) pour être réattribuée au MIS (service militaire de renseignement) ⁽²⁷⁾. Cette décision, extrêmement controversée, ⁽²⁸⁾ n'a donné lieu jusqu'à présent qu'à des explications embarrassées.

La coexistence de l'armée et du « pouvoir civil »

Depuis 1978, la police de l'Ulster (*Royal Ulster Constabulary* ou RUC) a « repris les commandes » du système de sécurité. Selon la doctrine officielle « le rôle des forces armées est clair et sans équivoque : aider la RUC à se défaire du terrorisme. En termes généraux, cela signifie que la RUC décide *quelles* tâches doivent être accomplies, et que les militaires, travaillant en collaboration avec la police, déterminent *comment* ces tâches seront accomplies et avec quelles ressources militaires » ⁽²⁹⁾.

Ainsi présenté, tout est limpide. La pratique est toute différente. Elle découle de deux faits : le premier est la coexistence de plusieurs organisations *de nature différente* sur le même terrain (police, armée et « régiment de défense de l'Ulster » ⁽³⁰⁾, cette dernière force étant une force militaire mi-milicienne, mi-professionnelle et consacrée uniquement au conflit interne à l'Irlande du Nord ; elle est depuis devenue le *Regiment Royal Irish* ⁽³¹⁾). Le second fait important est le passage pour l'institution militaire d'une situation dans laquelle elle avait le monopole des décisions opérationnelles à une situation de subordination.

Cette situation pose des problèmes extrêmement importants et graves au niveau de la *conception* du maintien de l'ordre. L'action de ces différentes forces relève en effet de logiques professionnelles (et politiques) différentes, dont nous pouvons trouver une concrétisation parfaite dans les conceptions des buts à atteindre : les militaires sont en mission temporaire dans un espace politique qui leur est largement étranger. Ils ont donc

tendance à privilégier l'efficacité à court terme, par exemple attraper le plus possible de terroristes, monter des embuscades, etc. Les policiers sont des « locaux » et peuvent obéir ainsi à des logiques variables : apaisement du conflit, ou au contraire défense de la « communauté» (protestante) ; longue haleine, discrétion, profil bas, sont les ingrédients dominants de leur attitude.

Les membres du RIR sont aussi des locaux, et pour une grande partie, des miliciens (à temps partiel). Leur objectif est la défense de leur communauté⁽³²⁾.

Cette question de la divergence des conceptions du maintien de l'ordre est particulièrement grave dans un système où l'autorité politique centrale est relativement faible. On fera remarquer à cet égard que le gouvernement britannique a attendu 1991 pour publier un document sur sa politique officielle en matière de sécurité.

Le « modèle » militaire de maintien de l'ordre

En l'absence de forces spécialisées, l'armée est donc le recours. La logique dominante du système de maintien de l'ordre britannique est donc *a priori* quantitative, et ressemble à certains égards à la doctrine militaire de la « riposte graduée ». Les choses cependant ne sont pas si simples. Avec l'appel aux forces armées en Irlande du Nord en 1969 apparaît, nous l'avons vu, la référence du concept de « professionnalisme » militaire. Bien que l'utilisation de ce concept soit pour le moins ambiguë, on ne peut nier qu'elle corresponde à une véritable croyance dans la capacité des militaires à proposer des solutions spécifiques et efficaces aux problèmes de maintien de l'ordre. Nous prendrons pour exemple le choix du « modèle » militaire dans la création de la dernière née des forces de l'ordre nord-irlandaises, à savoir le « régiment pour la défense de l'Ulster ».

La deuxième manifestation à notre sens de l'existence d'un « modèle » militaire de maintien de l'ordre dans le Royaume-Uni est l'utilisation du terme « paramilitarisation » pour désigner l'évolution actuelle de la police britannique en matière de maintien de l'ordre. Dans cet exemple, le mot « modèle » ne doit pas être pris dans un sens particulièrement positif ni négatif. « Modèle » peut aussi signifier « contre-modèle ». Il fait référence à une définition de l'« approche militaire » des problèmes d'ordre public. Cette « définition » de l'approche militaire peut être très réaliste ou purement théorique, voire fantasmatique. Ce n'est pas ce qui nous intéresse ici. Ce qui est important, c'est la *référence systématique* à une « approche » militaire, à un « modèle » militaire de maintien de l'ordre, référence ensuite utilisée pour une critique de l'état du système policier de maintien de l'ordre. Cette attitude est visible aussi bien chez les « observa-

teurs » (universitaires, journalistes, « experts ») que chez les acteurs (policiers et politiques).

Nous allons donc examiner ces deux exemples de l'utilisation du comportement militaire comme « modèle ».

Armée de métier et maintien de l'ordre : socialisation et professionnalisation

Lors de l'appel aux forces armées en Irlande du Nord, en 1969, avec une police épuisée et complètement discréditée, le ministre de l'Intérieur déclara, devant une Chambre des Communes assez sceptique, à propos de la capacité des forces armées à faire du maintien de l'ordre : « je voudrais rappeler à la Chambre et au public britannique que les forces armées ont déployé ces qualités en de nombreuses occasions à travers le monde durant ces vingt dernières années. La population de ce pays en a trop peu conscience »⁽³³⁾.

Dans ce discours, le ministre de l'Intérieur faisait appel à la notion de « professionnalisme militaire » auquel nous faisions allusion un peu plus haut. Sur un plan essentiellement idéologique, il faut le dire, on voit que cette référence faisait bénéficier le modèle militaire d'une opinion favorable aux « gens de métier ». Professionnalisme signifie ici expérience.

Par professionnalisme, on entend également en 1969 la « neutralité », ou la relative neutralité politique, puisque le conflit intérieur est analysé, au début, comme un affrontement intercommunautaire (catholiques contre protestants). En ce sens, l'armée est la force non-engagée, ce qui lui vaudra la première appellation de *peace-keeping force*. En « révélateur » négatif, l'« anti-modèle » est évidemment la *Royal Ulster Constabulary* (police de l'Ulster), et particulièrement sa force de réserve, l'*Ulster Special Constabulary* (USC), précisément excommuniée pour « comportement anti-professionnel »⁽³⁴⁾ : le rapport HUNT⁽³⁵⁾ parle d'absence totale de discernement dans l'utilisation de la force et de partialité totalement inacceptable en faveur des protestants.

Ces deux accusations sont très importantes, car elles révèlent, *a contrario*, deux aspects du maintien de l'ordre démocratique considérés comme fondamentaux : la maîtrise de l'usage de la force, et notamment celle de sa « proportionnalité » par rapport à la menace, et la neutralité politique (le mot politique étant pris dans son sens large).

On considère donc, à ce moment-là, que l'armée peut assumer ce rôle grâce à ses qualités particulières. On va même plus loin puisqu'on estime que la nouvelle force qui devra remplacer l'USC, pour le maintien de l'ordre et la lutte anti-terroriste, devra être modelée comme une organisation militaire et *par l'armée elle-même*. En effet, la création *ad hoc* d'une nouvelle force posait, dans l'environnement politico-conflictuel que l'on

sait, le problème spécifique des solidarités et celui de l'amateurisme. Le premier, d'ordre psychologique et moral, touche au domaine des valeurs socio-culturelles. Or, confrontée à des hommes qui ont de fortes valeurs, mais des valeurs sectaires, et donc une forte identification et une forte intégration communautaire, l'armée est l'une des rares institutions qui dispose elle-aussi d'un fort système de valeurs et qui est susceptible par là-même de proposer un cadre alternatif de comportement. Ce système de valeurs a ceci d'essentiel qu'il dépasse les clivages politico-ethniques qui constituent la base du système de valeurs nord-irlandais. Ce cadre de comportement au sein de l'armée britannique s'articule autour de trois éléments-clés : le régiment, l'équipe opérationnelle (*the team*), et l'officier. En ce sens, on peut voir, dans le cadre et le modèle militaires, une alternative possible à la forte intégration communautaire caractéristique des nord-irlandais. Le processus de professionnalisation est ici entendu comme processus de socialisation. Le *modèle militaire* apparaît donc en premier lieu comme un modèle d'intégration. Le gouvernement entendait ainsi répondre au problème de la partialité des forces de l'ordre⁽³⁶⁾.

La gestion de l'amateurisme, quant à elle, nous ramène à l'accusation d'absence de discernement dans l'utilisation de la force. Or, à cet égard, l'armée est également censée apporter une « technique ». C'est l'autre face du concept de professionnalisme. La structure militaire, fondée sur la *discipline*, constitue un modèle éprouvé d'apprentissage de *skills* divers ; et certaines des qualités développées par l'entraînement militaire, notamment cette fameuse discipline, l'organisation, le travail en équipe, et le fait même de prendre en compte l'entraînement comme une nécessité, semblent parfaitement adaptées à la tâche de maintien de l'ordre. Le même raisonnement est adopté aujourd'hui par la police (v. infra).

La « paramilitarisation » de la police : un nouveau professionnalisme ?

L'un des grands sujets de débat de ces dix dernières années en Grande-Bretagne est celui de la « paramilitarisation » de la police, notamment dans sa fonction de maintien de l'ordre. Certains utilisent ce terme pour stigmatiser le passage à des méthodes agressives et anti-démocratiques, d'autres (ils sont encore extrêmement rares) voient en la « paramilitarisation » le signe de l'adoption de méthodes plus efficaces car mieux adaptées à la réalité des situations auxquelles ont à faire face aujourd'hui les policiers britanniques.

Dans le champ universitaire, nous pouvons citer deux contributions, celles de Tony JEFFERSON⁽³⁷⁾ et de Peter WADDINGTON⁽³⁸⁾, qui illustrent respectivement ces interprétations contradictoires.

Tony JEFFERSON définit la paramilitarisation comme « l'application aux questions de police d'un entraînement, un équipement, une philosophie et une organisation (quasi-militaire) »⁽³⁹⁾. Cette définition quelque peu

tautologique est assez typique des critiques de l'évolution de la police britannique. En fait, le mot « paramilitaire » possède pour cette catégorie d'analystes un sens avant tout péjoratif ; c'est une forme de condamnation. En certains cas, la paramilitarisation se confond purement et simplement avec le développement des techniques de maintien de l'ordre, et même devient quasi-équivalente au maintien de l'ordre en tant même qu'activité policière.

A notre connaissance, la seconde interprétation est essentiellement le fait, en Grande-Bretagne, de Peter WADDINGTON. Celui-ci définit d'abord la paramilitarisation de façon plus concrète : selon lui, il s'agit essentiellement de l'introduction dans le maintien de l'ordre public du concept militaire de *commandement et de contrôle* par les officiers du personnel de police engagé dans les opérations. L'intégration de ce concept par les policiers permettrait donc de développer ces caractéristiques du comportement militaire que sont l'élaboration de stratégies, notamment par la planification, et la capacité de mise en œuvre de ces stratégies par la possibilité de contrôle des instruments, à savoir les forces de l'ordre, en les soumettant à la discipline, mot-clé s'il en est, de l'action militaire.

Vue de près, cette analyse rappelle assez fortement celle de la professionnalisation, prise bien sûr dans son sens technique ; elle rejoint en partie, ce qui surprendrait probablement son auteur, une conception française du maintien de l'ordre, parfaitement résumée par Dominique MONJARDET : « le maintien de l'ordre est une technique. Combinaison raisonnée d'outils, procédés, modes opératoires mis en œuvre par un collectif et fondant une organisation qui a tous les traits d'une organisation de travail (apprentissage, spécialisation, encadrement, contrôle) et s'analyse comme telle »⁽⁴⁰⁾.

Il est un fait qu'un certain nombre de nouvelles « techniques », adoptées par les différentes forces de police du Royaume-Uni, peuvent être interprétées comme des adaptations d'un « modèle » militaire. Nous pouvons en citer quelques exemples.

En premier lieu, l'accent est aujourd'hui mis sur l'importance de la discipline : à Hounslow, l'école d'entraînement au maintien de l'ordre, qui date de 1985, on apprend l'obéissance aux ordres, le travail en équipe, la nécessité de l'entraînement. Les unités spécialement affectées au maintien de l'ordre sont composées d'équipes entraînées ensemble, qui rappellent effectivement un peu la « section »⁽⁴¹⁾. On peut considérer que l'acceptation de cette doctrine constitue la plus grande révolution qui ait eu lieu dans ce domaine. Elle est en effet totalement en contradiction avec la doctrine sacro-sainte de l'autonomie opérationnelle du policier. Cependant, la police n'est pas encore allée jusqu'au bout de cette logique et se refuse toujours à créer des formations spécialisées. Un policier peut donc être le matin flotier et l'après-midi un « paramilitaire ». Cette structure est donc vue comme un élément assez perturbateur par les policiers qui se plaignent de son caractère schizophrénique.

Ceux-ci se sont aussi penchés récemment sur la question du commandement en maintien de l'ordre : l'idée qu'il y a des stratégies, des choix à faire, des planifications est aujourd'hui totalement acceptée, ce qui n'était pas le cas il y a encore quelques années. A cet égard, un certain nombre d'échecs cuisants (par exemple les émeutes de la *poll tax*, lors desquelles les chaînes de commandement se sont révélées totalement inadéquates) ont accéléré la réflexion et l'organisation. Là aussi on est en complète opposition avec le modèle de l'autonomie opérationnelle qui est à la base du *policing* britannique.

Parallèlement, il faut noter la prise en compte croissante de l'importance de la formation et de l'entraînement, reconnus comme indispensables. En pratique cependant, l'entraînement est relativement rare. Ceci s'explique par le fait que les personnels sont en général non spécialisés, et que leurs tâches opérationnelles générales leur laissent peu de temps à consacrer à cet entraînement spécifique.

L'accroissement de l'intérêt de la police pour le renseignement dans le maintien de l'ordre est un autre aspect qui a motivé l'accusation de paramilitarisation. Il est un fait que le renseignement est aujourd'hui vu comme l'un des outils majeurs de la prise de décision en matière de maintien de l'ordre. Un système très sophistiqué s'est par exemple mis en place en matière de police du football.

Enfin, un autre aspect frappant de l'évolution policière de la conception du maintien de l'ordre est la gestion de l'« intendance » en tant que facteur affectant le bon déroulement des opérations de sécurité, ce qui constitue une caractéristique de l'organisation militaire. Les problèmes de nourriture, repos, soins, distraction des policiers sont aujourd'hui vus par une grande partie des officiers comme des problèmes-clés faisant partie d'une politique de maintien de l'ordre.

Nous pouvons donc nous poser la question suivante : ces mutations ne conduisent-elles pas les policiers à devenir des militaires ?

Nous avons évoqué plus haut la lenteur et la difficulté de l'évolution de l'armée en Irlande du Nord d'un « professionnalisme militaire » vers un professionnalisme du maintien de l'ordre. Le premier était défini de manière essentiellement idéologique : on jouait à l'époque sur le terme de professionnalisme, car celui-ci, bien que fondé réellement sur la possession du « métier de soldat », était désigné comme une caractéristique globale, applicable dans tous les types de désordres. Or, nous l'avons vu, le problème essentiel de l'armée a été de tenter l'impossible résolution d'une contradiction fondamentale entre guerre et maintien de l'ordre ⁽⁴²⁾.

En réalité, le modèle militaire évoqué ci-dessus ressemble davantage à un modèle professionnel – en tant que modèle d'« organisation de travail » ⁽⁴³⁾ – qu'à un modèle guerrier ; ce qui ne veut pas dire, bien au contraire, qu'il n'existe pas de caractéristiques spécifiques du professionnalisme du maintien de l'ordre. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer

que ce sont les mêmes « qualités » de l'organisation militaire qui sont aujourd'hui vantées pour justifier l'utilisation des régiments professionnels dans les missions dites humanitaires et de maintien de la paix internationale : la neutralité et la discipline. Or ces missions sont précisément aux antipodes de missions de guerre.

La comparaison avec les missions humanitaires peut nous permettre de saisir les termes essentiels du problème que pose la professionnalisation de la police britannique en matière de maintien de l'ordre, qui est principalement un problème d'acceptabilité politique. La question du maintien de l'ordre intérieur est bien sûr profondément liée à la conception politique de l'Etat. La configuration du système de maintien de l'ordre est ainsi analysée et justifiée à la lumière de l'interprétation qui est faite de la nature profonde du système politique et du sens que l'on donne à son évolution. Or, la nature « partisane » du système parlementaire britannique a eu tendance à favoriser l'autonomisation relative des grandes fonctions de l'Etat par rapport à la représentation nationale⁽⁴⁴⁾ qui est aujourd'hui, dans la conception démocratique, censée être l'élément dominant, car le plus légitime, du système politique. Ainsi la police, comme par exemple la justice, ou l'éducation, font partie de ces grandes fonctions qui échappent assez largement au « contrôle démocratique » censé être exercé par la représentation nationale.

La première crainte qui pointe donc derrière les critiques de la « paramilitarisation » est de voir se développer une sorte d'idéologie professionnelle qui tiendrait lieu de légitimation démocratique ; ceci d'autant plus que le contrôle démocratique en est *a priori* absent et ne peut donc contrebalancer une autonomisation d'autant plus grande qu'elle est enracinée dans la nature du système politique. Ceci est d'autant plus grave dans le cas du maintien de l'ordre public à partir du moment où le développement des « techniques » de maintien de l'ordre est perçu comme susceptible de transformer la police en un puissant instrument mécanique.

La seconde crainte, en partie liée à la première, et souvent manifestée à l'intérieur même de la police, vient de la conscience que l'idée de professionnalisation du maintien de l'ordre serait un défi à ce que les sociologues ont défini comme la culture fondamentale du policier britannique, celle du *practical policing*⁽⁴⁵⁾, selon laquelle la police est un métier qui s'apprend en quelque sorte sur le tas et le produit d'une construction par les policiers de base. On parle souvent de culture de *common sense*⁽⁴⁶⁾. Ce conflit de cultures serait un prélude au bouleversement de la nature profonde du « modèle de police britannique ».

Ces craintes, de même que la forte résistance de la structuration locale de l'organisation policière, expliquent donc à notre sens l'extrême réticence vis-à-vis du développement de la professionnalisation de la fonction spécifique de maintien de l'ordre dans le Royaume-Uni, et notamment le rejet presque épidermique du concept de formations spécialisées. Rejet dont on peut illustrer la force en évoquant l'indestructibilité dans la police

britannique de ce que l'on pourrait appeler la « mythologie CRS », dans laquelle ces dernières unités, sorties toutes armées de l'enfer français, sont la plus parfaite incarnation du concept de paramilitarisation.

Notes

(1) Keith JEFFERY, « Military aid to the civil power in the United Kingdom – An historical perspective », in Peter ROWE & Christopher WHEELAN, *Military intervention in democratic societies*, Croom Helm, Beckenham, 1985, p. 51.

(2) Note d'information du ministère de l'Irlande du Nord sur « Les forces armées en Irlande du Nord », juillet 1922.

(3) *Manuel of Military Law, Section 5, Army code* n° 14470, HMSO, London, 1968, p. 501.

(4) Ou « Armée permanente ». Les britanniques parlent de *standing army*, par opposition précisément à l'armée traditionnelle de l'Angleterre jusqu'en 1660, à savoir la milice, héritière du *Fyrd* anglo-saxon.

Ce concept d'« armée permanente » a été très difficilement accepté, notamment par le Parlement, qui a pendant des siècles soumis l'existence de l'armée à un renouvellement annuel de l'autorisation parlementaire (cf. *Mutiny Acts*, puis *Army Acts* de 1881 à 1955). L'article 9 du fameux *Bill of Rights* de 1689 stipulait en effet que « *The raising and keeping of a standing army within the Kingdom in time of peace, unless it be with the consent of Parliament, is against the law* ».

Depuis 1955, le consentement a été étendu à cinq ans.

(5) Voir C.H. FIRTH, *Cromwell's Army*, Methuen & Co. Ltd, London (4^e ed.), 1964, partic. pp. 34-68.

(6) On trouve ce concept chez Samuel FINER à propos des forces armées. Selon cet auteur, « dans sa définition la plus étroite et la plus explicite, le format signifie simplement le principe gouvernant l'emploi des forces. On s'intéresse ainsi au fait qu'elles soient indigènes ou étrangères, payées ou non payées, *ad hoc* ou permanentes ». (Voir Samuel FINER, « State and Nation-building in Europe : the role of the military », in Charles TILLY (ed), *The formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, N.J., 1975).

A partir de cette définition de FINER, nous avons pensé pouvoir procéder, par une sorte d'analogie et d'extension, à la création du concept de « format organisationnel » des forces de sécurité intérieure. On entendra ainsi par format le principe de composition et d'organisation des forces, le fait de savoir si elles sont locales ou nationales, professionnelles ou à temps partiel, volontaires ou de service obligatoire, civiles ou militaires ; et tout ce qui se rattache à ce problème de la composition organique de la force.

Pour une discussion de l'importance du choix du format en situation de maintien de l'ordre, voir Anne MANDEVILLE, *Format organisationnel et violence de l'Etat : le cas du régiment de défense de l'Ulster en Irlande du Nord*, rapport présenté au congrès de l'Association française de science politique, Paris, 23-26 septembre 1992. Ce rapport doit paraître prochainement dans un ouvrage collectif sur la violence politique dans les démocraties occidentales, sous la direction de M. Philippe BRAUD.

(7) Voir à ce sujet les descriptions de Max BELOFF, in *Public order and popular disturbances, 1660-1714*, Frank CASS & Co Ltd, 1963, pp. 108-112 notamment.

(8) La « force constitutionnelle ». Voir Tony HAYTER, *The army and the crowd in mid-Georgian England*, Rowman & Littlefield, Totowa, N.J., 1978, p. 3 et pp. 27-28.

(9) *Ibidem*, p. 27.

(10) *Ibidem*.

(11) On peut donner quelques exemples de cette présence constante de l'armée dans le règlement des conflits intérieurs : Tony HAYTER, dans son ouvrage devenu classique (op. cit), a pu soutenir qu'au XVIII^e siècle, l'importance du rôle de l'armée dans le maintien de l'ordre

était telle que le ministre de la Guerre était presque devenu une sorte de Chef de police ou ministre de l'Intérieur.

A propos de l'Angleterre de la Régence (début du XIX^e siècle) Frank DARVALL écrivait : « Les autorités chargées de maintenir l'ordre à l'époque de l'Angleterre de la Régence disposaient de quatre instruments : la police, les associations volontaires de défense, la milice, et l'armée. La police était quasi-inexistante (...). Les associations de volontaires, ou comme substitut le vieux système de guet, étaient difficiles à improviser, et constituaient au mieux un pis-aller... La milice, vieux substitut et ancêtre de l'armée territoriale moderne (*territorial army*), était entraînée et prévue pour une tâche militaire plutôt que civile, comme seconde ligne de défense du royaume en cas d'invasion (...). La seule force efficace, prête à agir immédiatement, et utilisable en permanence, était l'armée régulière » (Frank DARVALL, in *Popular disturbances and public order in regency England*, Oxford University Press, 1934, p. 250).

En 1888, le ministre de la Guerre présentait « le soutien actif au pouvoir civil à tout endroit du Royaume-Uni » comme le premier et principal devoir de l'armée britannique (v. *H.C. Parliament papers*, 1901, XX XIX, p. 255).

On pourrait multiplier les exemples, mais ce n'est pas ici le lieu de décrire et analyser la contribution historique de l'armée au règlement des conflits internes du Royaume-Uni.

Pour les comptes-rendus et analyses détaillées de l'utilisation de l'armée lors des grèves de la première moitié du XX^e siècle, voir Peter HENNESSY & Keith JEFFERY, *States of Emergency*, Routledge & KEGAN Paul, London, 1983.

(12) Droit jurisprudentiel, formé à partir de la synthèse des coutumes anglo-saxonnes, utilisé par les tribunaux grâce à la règle du précédent.

(13) L'Aide militaire au pouvoir civil (*Military aid to the civil power ou MACP*), dans le cas de « désordres trop graves pour que la police puisse en venir à bout ».

L'aide militaire à la communauté civile (*Military aid to the civil community ou MACC*) : l'assistance de l'armée est ici requise en cas de catastrophes naturelles, telles que des inondations, des tempêtes de neige, etc.

L'aide militaire aux ministres civils (*Military aid to the civil ministries ou MACM*) enfin, par laquelle l'armée peut être requise pour faire fonctionner les services publics essentiels en cas de grèves.

(14) Queen's Regulations for the Army, *Army code* n° 13206, HMSO, London, 1975.

(15) Ibidem.

(16) Voir Home Office, « Circulars for the employment of the military in aid of the police », Notes for the use of Chief Constables, août 1919.

(17) Pour une dénonciation en règle de cette ambiguïté du droit, voir la remarquable analyse de Robin EVELEGH, *Peace-keeping in a democratic society*, C. Hurst & company, London, 1978.

(18) H. DESTH & R. BRAZIER, *Constitutional and administrative law*, Penguin Books, Harmondsworth, 4^e ed. 1981, chapitre 25.

(19) Voir notamment à ce sujet pour une synthèse intéressante, Geoffrey BENNETT & Christopher RYAN, « Armed forces, public disorder and the law », in Peter ROWE & Christopher WHELAN *Military intervention in democratic societies*, Croom Helm Ltd, Beckenham, 1985, pp. 166-196.

(20) Voir REGINA v. PINNEY, 1838.

(21) Pour une analyse poussée des rapports du soldat et du droit en situation de maintien de l'ordre, voir Peter ROWE, *Legal aspects of the operations of the armed forces on Northern Ireland*, rapport pour le dixième congrès de l'Association internationale du droit militaire, septembre 1985.

(22) A ce sujet voir encore Robin EVELEGH, op. cit.

(23) Le ministère de l'Intérieur aussi bien que les différentes forces de police (au moins les plus importantes) possèdent un département de *contingency planning*, à savoir une petite équipe chargée de faire et réviser périodiquement les plans d'action possibles en matière de maintien de l'ordre, et notamment les plans de coordination de l'intervention des différents services et forces de l'ordre.

(24) Ces éléments sont extraits d'un cours à l'usage des officiers.

(25) « Civil authorities (Special Powers) Act (N.I.) 1922 » ; cette loi, votée par le gouvernement de l'Irlande du Nord, a été abolie par le « Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1973 », modifié lui-même par le « Northern Ireland (Emergency Provisions) Act » de 1975, puis de 1978. Cette loi a encore été amendée par le « Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1987 », lequel est toujours en vigueur.

En parallèle, fut voté en 1974, après l'émotion intense soulevée par le début de la campagne de bombes de l'IRA en Grande-Bretagne en 1974, le « Prevention of Terrorism Act, 1974 ». Cette loi a été depuis renouvelée régulièrement et considérablement amendée. Elle est, elle aussi, toujours en vigueur. A la différence de la première, elle s'applique sur tout le territoire du Royaume-Uni.

(26) Entretien avec un officier supérieur britannique

(27) Le ministre de l'Intérieur britannique, M. Kenneth CLARKE, s'exprimait ainsi lors de l'annonce officielle de la décision : « The purpose of the change is to enable the Security Service to use to the full the skills and expertise which they have developed over the years in their work on counter-terrorism », *Police Review*, 15 mai 1992, p. 884.

Voir aussi *Police Review*, 24 avril 1992, p. 758.

(28) Voir « Garda anger over M15 takeover of terror fight », in *Police Review*, 5 juin 1992, p. 1028.

(29) Note d'information du ministère de l'Irlande du Nord, op. cit. p. 1.

(30) « Ulster Defense Regiment » (UDR), créé en avril 1970.

(31) « Royal Irish Regiment » (RIR) créé en juillet 1992, de la fusion des « Royal Irish Rangers » avec l'Ulster defense regiment.

(32) Voir Richard MAPSTONE, *Soldiering in a divided society : the attitudes of soldiers in Northern Ireland*, rapport présenté à la conférence biennale de l'European research group on the military and society, Toulouse, 3-5 juillet 1992.

(33) HANSARD, 13 octobre 1969, *RMSO*, London, 1969.

(34) Voir à ce sujet Anne MANDEVILLE, in « Format organisationnel et violence de l'Etat : le cas du Régiment de défense de l'Ulster en Irlande du Nord », op. cit. pp. 3-4.

(35) Le « rapport HUNT » fut l'un des rapports publiés à la demande du gouvernement à la suite des violents affrontements de l'été 1969 entre catholiques et protestants mais aussi entre catholiques et forces de l'ordre, affrontements d'une telle féroce qu'ils entraînèrent précisément l'envoi de l'armée dans une mission de maintien de la paix. ces rapports officiels stigmatisaient le système politique nord-irlandais, mais aussi et surtout le système de maintien de l'ordre : le « rapport HUNT » (du nom du président de la commission d'enquête), concernait particulièrement les forces de police.

Voir « Report of the advisory committee on police in Northern Ireland », Cmnd 535, HMSO, Belfast, 1969.

(36) Le 19 novembre 1969, Denis HEALEY, alors ministre de la Défense, justifiait ainsi son choix devant la Chambre des Communes : « Depuis que je suis ministre de la Défense, j'ai toujours été frappé par le rôle des forces armées en tant qu'instrument d'intégration sociale, en tant que moyen de réunir des hommes de toutes conditions sociales et de tous les coins de Grande-Bretagne et du Commonwealth dans une unité vivante. Ceci est particulièrement vrai, par-dessus tout, des régiments nord-irlandais de l'armée britannique. Depuis de longues années nos régiments irlandais ont réuni des protestants et des catholiques. Et même si les catholiques et les protestants restent fiers de leur foi et de leurs traditions respectives, cela ne constitue en aucun cas une source de conflits dans leur travail journalier, et encore moins au combat ».

Voir HANSARD, 19 novembre 1969.

(37) Tony JEFFERSON, « Beyond paramilitarism », *British Journal of Criminology*, vol. 27, n° 2, pp. 47-53.

Voir aussi, du même auteur, *The case against paramilitary policing*, Open University Press, Buckingham, 1990.

(38) Peter WADDINGTON, « Towards paramilitarism ? Dilemmas in policing civil disorder », *British Journal of Criminology*, vol. 27, pp. 37-46.

Voir aussi, du même auteur, *The strong arm of the law*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

(39) Tony JEFFERSON, « The case against paramilitary policing », op. cit. p. 16.

(40) Dominique MONJARDET, « Le maintien de l'ordre : technique et idéologie professionnelle des CRS », *Déviance et Société*, 1988, vol. 12, n° 2, p. 101.

(41) C'est le terme employé par l'armée de terre française, dont l'équivalent militaire britannique est la *platoon* (environ une vingtaine d'hommes).

(42) Voir à ce sujet Anne MANDEVILLE, *L'armée britannique en Irlande du Nord : contribution à une théorie du maintien de l'ordre*, publication du Centre d'études et de recherches sur l'armée, Toulouse, 1983.

Le régiment de défense de l'Ulster était à cet égard particulièrement représentatif : sur ce cas, voir aussi Anne MANDEVILLE, *La professionnalisation d'une unité de maintien de l'ordre, étape de la laïcisation du système politique nord-irlandais ? Le cas de l'Ulster defense regiment*, rapport pour le colloque du Centre universitaire d'études irlandaises de la Sorbonne, « L'Irlande, vers une culture laïque ? », Collège des Irlandais, Paris, 22-23 mai 1992.

(43) Dominique MONJARDET, op. cit. p. 1.

(44) Nous développons ce thème dans notre thèse, « Le maintien de l'ordre public dans le Royaume-Uni », qui sera soutenue prochainement.

(45) Voir à ce sujet notamment Norman GREENHILL, « Professionalism in the police service », in David WATTS POPE & Norman WEINER (eds), *Modern policing*, Croom HELM, London, 1981, p. 54.

Voir aussi, notamment sur la description et l'analyse du concept d'« occupational culture », Simon HOLDWAY « Changes in urban policing », *British Journal of Sociology*, vol. 28, n° 2 juin 1977. Celui-ci parle de « street-wise rules ». Voir aussi, plus récemment, John BREWER & Kathleen MAGEE, « Inside the RUC », Clarendon Press, Oxford, 1991.

(46) Voir notamment Simon HOLDWAY, « Inside the British Police », Basil Blackwell, Oxford, 1983.

Références bibliographiques

BAYTER (Tony), *The army and the crowd in mid-Georgian England*, Rowman & Littlefield, Totowa, N.J., 1978.

BELOFF (Max), *Public Order and popular disturbances 1660-1714*, Frank CASS & Co. Ltd, London, 1963.

DARVALL (Frank), *Popular disturbances and public order in Regency England*, Oxford University Press, 1934.

EMSLEY (Clive), « The military and popular disorder in England 1790-1801 », *Journal of the Society for Army Historical Research*, 1983, pp. 10-21, et 96-112.

EVELEGH (Robin), *Peace-keeping in a democratic society*, Hurst & Co., London, 1978.

FINER (Samuel), « State and Nation-building in Europe : the role of the military », in TULLY (C.), ed, *The formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, N.J., 1975.

HAMILL (Desmond), *Pig in the middle : the army in Northern Ireland 1969-1985*, Methuen, London, 1985.

JEFFERSON (Tony), *The case against paramilitary policing*, Open University Press, Buckingham, 1990.

JEFFERY (Keith) & HENNESSY (Peter), *States of emergency*, Routledge & Kegan Paul, London, 1983.

KITSON (Frank), *Low intensity operations*, Faber & Faber, London, 1971.

MANDEVILLE (Anne)

— *L'armée britannique en Irlande du Nord. Contribution à une théorie du maintien de l'ordre*, CERSA, Toulouse, 1983 ;

— « La professionnalisation d'une unité de maintien de l'ordre, étape de la laïcisation du système politique nord-irlandais ? », *rapport pour le Colloque du Centre universitaire d'études irlandaises*, « L'Irlande, vers une culture laïque ? », Paris, 22-23 mai 1992 ;

— « Format organisationnel et violence de l'Etat : le cas de l'Ulster defense regiment en Irlande du Nord », *rapport pour le colloque de l'AFSP*, Paris, 23-26 septembre 1992.

ROWE (Peter) & WHEELAN (Christopher), *Military intervention in democratic societies*, Croom HELM Ltd, Beckenham, 1985.

TOWSEND (Charles), *Britain's civil wars : counterinsurgency in the twentieth century*, Faber & Faber, London, 1986.

VOGLER (Richard), *Reading the Riot Act : the magistracy, the police and the army in civil disorder*, Open University Press, Buckingham, 1991.

WADDINGTON (Peter), *The strong arm of the law*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

La Guardia Civil

Manuel Ballbé

La Garde civile s'est adaptée progressivement aux nouvelles institutions démocratiques espagnoles. Néanmoins, son caractère centralisé dans un « Etat autonomique » et sa structure militaire paraissent constituer des freins à sa nécessaire modernisation.

Le corps policier de la Garde civile (*la Guardia civil*) est le miroir des cent cinquante dernières années de l'histoire de l'Espagne ainsi que de la structure politique et administrative de l'Etat.

La création du corps de la Garde civile, en 1844, signifiait la consolidation d'un Etat centralisateur, tout en traduisant le rôle croissant des militaires au sein de l'activité politique et administrative. Dès les origines du système constitutionnel en 1812, l'Espagne a connu de grandes difficultés pour créer un système administratif civil cohérent sur un modèle libéral. Les obstacles à la consolidation d'une administration policière et gouvernementale, civile et professionnelle, provenaient en grande partie des pouvoirs que détenaient l'église et l'armée. Il suffit de citer les « rapports sur l'Etat d'Espagne » remis au roi FERDINAND VII en 1825 dans lesquels les différents évêques s'opposaient à la création d'une police et de délégués gouvernementaux (comme les préfets), prétextant que la police était une « institution étrangère » et que devait être rétabli « le saint office de l'inquisition, comme le souhaitent tous les gens bien, et alors la police sera vraiment superflue ».

Parallèlement, les capitaines généraux, dans leurs rapports, s'opposaient à l'organisation d'une administration gouvernementale, soulignant qu'il fallait conserver les compétences policières de l'armée et de la justice militaire qui s'avéraient être les plus efficaces en matière de maintien de l'ordre sur tout le territoire.

La création de la Garde civile en 1844 était une solution plus sophistiquée que celle offerte par le schéma précédent : ce ne serait plus l'armée qui agirait directement, mais un corps spécialisé émanant de celle-ci. « La Garde civile devait remplir la mission qui l'avait fait naître : remplacer l'armée en première ligne de l'ordre public ; mais en assurant cette relève, elle est devenue une armée parallèle, encore plus disciplinée, qui exerçait une formidable action de centralisation » ⁽¹⁾.

Il faut préciser que, si la Garde civile s'est inspirée du modèle de la gendarmerie française comme le montrent certains documents de l'époque de sa fondation, ses caractéristiques et le modèle de centralisme espagnol

étaient très différents de celles de la gendarmerie et du modèle centralisateur français. La Garde civile était une pièce de plus dans un système administratif et politique que Garcia DE ENTERRIA a magistralement décrit par les mots suivants :

« Le maintien de l'ordre public a été confié à l'armée dans notre patrie et, corrélativement, à la juridiction de guerre, sans aucune interruption : monarchies et républiques, conservateurs et libéraux, dictatures et régimes constitutionnels, droites et gauches, ont jusqu'à présent convergé, dans cette formule surprenante »⁽²⁾.

Ainsi, toute action policière de la Garde civile, de par sa condition de corps militaire, restait soumise à la juridiction militaire. C'est ainsi, par exemple, que lorsque la Garde civile infligeait de mauvais traitements à un détenu ou si un citoyen insultait ou agressait un garde civil, la procédure à suivre n'était pas de la compétence du juge ordinaire, mais de la juridiction militaire. Cette particularité s'est maintenue en Espagne jusqu'aux réformes des lois militaires en 1980, date pour le moins récente.

Le « modèle libéral espagnol », dans lequel s'inscrit la Garde civile, se caractérise donc par une administration policière et préfectorale militarisée, par le rôle essentiel des militaires à des postes du gouvernement – depuis les gouverneurs civils (préfets) jusqu'aux leaders des partis politiques –, par l'extension de la compétence de la juridiction militaire au traitement des questions d'ordre public et de criminalité de droit commun, ainsi que par la prolifération des états de guerre.

La dictature de FRANCO est venue couronner cette structure politique et administrative qui s'était peu à peu construite depuis le début du XIX^e siècle. Le coup d'Etat du 18 juillet 1936 a montré une fois de plus le rôle essentiel, non pas tant de l'armée en tant qu'institution, mais de l'administration policière et préfectorale militarisée et des militaires politiques qui y avaient occupé un poste.

Les dirigeants du coup d'Etat furent les généraux SANJURIO et CABANELAS tous deux directeurs généraux de la Garde civile pendant la précédente période républicaine ; le Général MOLA, ancien directeur général de la sécurité en 1930 ; le Colonel MUÑOZ GRANDES, chef de la police nationale républicaine (dénommée Garde d'assaut) ; le Général Queipo DE LLANO, directeur général des carabiniers (corps fusionné ultérieurement avec la Garde civile) ; et le Général FRANCO lui-même, qui avait été responsable préfectoral de l'administration coloniale au Maroc et qui avait dirigé l'opération policière de 1934 lors du soulèvement des mineurs asturiens. On trouve donc, dans l'administration franquiste, un fort pourcentage de postes, allant du ministère de l'Intérieur au gouverneur civil en passant par l'administration civile, occupés par des militaires. En somme, la colonne vertébrale de la dictature franquiste fut une administration policière militarisée.

Pour toutes ces raisons, l'un des grands problèmes que le nouveau régime démocratique a dû affronter à partir de 1977 fut la réforme de la Garde civile et de tout le système policier et préfectoral.

Rôle de la Garde civile pendant la transition

De la mort de FRANCO en 1975 à 1982, année de l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement socialiste, s'étend une période que nous pourrions qualifier de transition démocratique. Cette étape a été soumise à une double dynamique tandis que, simultanément, l'administration policière devenait un instrument indispensable dans la lutte contre le terrorisme croissant qui harcelait en permanence les militaires et les gardes civils.

La Garde civile, en tant que corps soumis à la discipline militaire, présentait des avantages qui ont été mis à profit pendant la difficile période de transition. Malgré le rejet des corps policiers de l'Etat, notamment au Pays-Basque, cette discipline a permis de constituer un corps de police capable de lutter efficacement contre le terrorisme, sans céder pour autant devant les provocations ou les propositions politiques antidémocratiques auxquelles il se voyait constamment incité par les partisans du régime antérieur. Cette tâche était pleine de difficultés et de contradictions car la Garde civile, comme tous les autres corps de police, était chargée du maintien de l'ordre public à une période où l'on remettait en question et où l'on transformait les principes mêmes de cet ordre pour les adapter à la nouvelle légalité démocratique.

La Garde civile, pendant la transition, était dans une ambivalence permanente. D'un côté, il y avait des gardes civils qui menaient des actions disproportionnées — héritages du passé — et de l'autre, une majorité croissante de gardes civils qui obéissait, en toute discipline, aux ordres de la nouvelle légalité démocratique. D'une part, il y avait des cadres qui manifestaient des intentions de coups d'Etat ou antidémocratiques et, de l'autre, un nombre toujours plus élevé de cadres présentant un profil de police professionnelle et démocratique.

Ces contradictions et ces ambivalences se sont révélées dans la tentative du coup d'Etat militaire de 1981 qui reflétait une des caractéristiques de l'Espagne prédémocratique : le rôle de « militaires politiques », issus de l'administration policière et préfectorale militarisée, c'est-à-dire d'un personnel militaire occupant, de longue tradition, des postes administratifs et politiques et qui, par conséquent, se croyait en droit de dicter les règles de la politique intérieure.

Concernant les protagonistes de cette tentative de coup d'Etat, on constate que sur les 31 militaires condamnés par les tribunaux, 17 appartenaient au corps de la Garde civile, 4 avaient appartenu aux services d'information à l'époque de la dictature et le Général ARMADA lui-même, l'un des principaux responsables, avait eu des responsabilités au sein de la Garde civile lors de la lutte contre le maquis dans les années 40.

Cette tentative de coup d'Etat a sonné le glas d'une tradition de militarisation de la politique espagnole, de la prépondérance et de l'autonomie du pouvoir militaire, y compris de la Garde civile. Les réformes militaires effectuées au cours de la transition, et par le gouvernement

ment socialiste à partir de 1982, ont essentiellement visé à démilitariser l'autre corps de police espagnol (le corps national de police) ; à établir certaines incompatibilités très strictes pour les militaires vis-à-vis des postes de l'administration civile ou de fonctions politiques ; à créer un ministère de la Défense dirigé par des civils sous une direction politique, rompant avec le modèle de corps séparé existant jusqu'alors ; à réduire la juridiction militaire au cadre strictement militaire, plaçant ainsi les activités de la Garde civile, qui reste un corps militaire, sous le contrôle des juges civils ordinaires. Une autre réforme de portée historique a consisté à confier pour la première fois à un responsable civil la direction de la Garde civile, occupée par des militaires pendant 150 ans.

D'autres réformes importantes ont donné lieu à la création de polices autonomes, la plus importante étant celle du Pays-Basque qui s'est vu confier la majorité des compétences, telles que la circulation, jusqu'alors exercées par la Garde civile. La présence d'une police basque autonome a contribué à l'apaisement du conflit entre le peuple basque et la Garde civile, notamment parce qu'elle contribuait à l'implication active des basques et de leur police dans la lutte contre le terrorisme.

En bref, les réformes opérées ont conduit à la mise en œuvre d'une grande refonte de l'ensemble des institutions qui incarnait le pouvoir militaire. Néanmoins, ces réformes n'ont pas autant affecté la Garde civile que d'autres corps et institutions. Elles ont signifié un changement de rapport de force entre corps de police, et même entre institutions militaires et civiles, mais, sur bien des points, la Garde civile reste inchangée. Cela est notamment vrai en ce qui concerne son organisation interne, le statut de ses membres et son régime intérieur où se maintiennent des structures juridiques, certaines valeurs et des principes d'organisation du passé. Ainsi le règlement militaire du corps de 1942 est toujours en vigueur, notamment l'article premier énonçant que « l'honneur est la principale devise du garde civil. Il doit le conserver sans tache. Une fois perdu, on ne le récupère jamais ».

La sentence du Tribunal constitutionnel du 16 novembre 1989 sur la Garde civile

Dans le processus de réformes policières, certains socialistes, alors qu'ils étaient encore dans l'opposition, avaient défendu, avec d'autres courants politiques et de citoyens, la démilitarisation, non seulement de la police nationale, mais aussi de la Garde civile. Cependant, le premier gouvernement socialiste s'est rapidement rendu compte des avantages que présentait le fait de disposer d'un corps de police doté d'une discipline militaire, surtout dans le contexte d'un mouvement terroriste très actif.

Dans la loi organique sur les forces et corps de sécurité de 1986, le Corps national de police a été démilitarisé (environ 70 000 membres) et considéré comme une institution armée de nature civile. La Garde civile a été envisagée comme une institution armée de nature militaire, et donc soumise, dans son organisation interne, au droit militaire.

Un débat politique et juridique a été soulevé pour savoir si la Constitution espagnole n'avait pas explicitement exclu l'organisation militaire (article 8) de l'organisation policière (article 104), en visant des fonctions différentes dans des articles distincts. Certains tribunaux ordinaires avaient d'ailleurs reconnu que les gardes civils n'étaient pas des militaires et qu'ils avaient, par conséquent, les mêmes droits que les fonctionnaires civils.

Ce débat a été définitivement tranché par la sentence du Tribunal constitutionnel, du 16 novembre 1989, qui a reconnu la constitutionnalité de la structure militaire du corps de la Garde civile, ainsi que son appartenance aux forces armées – à la seule condition de disposer d'un statut disciplinaire différent de celui de l'armée. On admettait ainsi que la Garde civile était une « institution armée de nature militaire », face au Corps national de police qui était une institution armée de nature civile. Pour le plus haut tribunal espagnol : « il s'agit d'une option, entre autres possibles » laissée par la Constitution « à la libre disponibilité du législateur ». Par conséquent, il admet la constitutionnalité de la Garde civile, avec une structure juridique militaire.

Deux magistrats se sont opposés à ces décisions. Ils ont indiqué dans leur vote personnel l'inadéquation d'un corps militaire à des fonctions policières internes, en soulignant qu'une Garde civile militaire « équivaudrait à admettre une armée police ou une police armée ».

La sentence du Tribunal constitutionnel a consolidé la structure et l'organisation juridique militaire de la Garde civile. Mais cela n'empêche pas qu'à l'avenir et dans un cadre constitutionnel, des réformes puissent avoir lieu, tendant à la démilitarisation du corps, comme cela s'est récemment produit pour la gendarmerie belge *.

Les transformations internes de la Garde civile

Les efforts de transformation de la Garde civile ne sont pas seulement venus de l'extérieur. Tout un ensemble de cadres de la Garde civile a, dès le début, pris des initiatives de réformes dont le caractère est nettement démocratique. Le Général de la Garde civile DIEZ DE QUIJADA a été, par

* Voir dans ce même numéro des Cahiers, les articles de Lode Van Outrave et du Colonel Jean-Pierre Morin.

exemple, l'avocat de militaires démocrates (organisés en une Union militaire démocratique) jugés dans la dernière étape du franquisme.

Au sein de la Garde civile, il faut également citer, pour l'importance qu'il a prise, au cours de ces dernières années, un mouvement syndical de base qui a eu une grande activité et a trouvé un appui croissant dans le corps malgré son caractère illégal. Parmi les objectifs essentiels de ce Syndicat unifié de la Garde civile (SUGC), on trouve la démilitarisation du corps, la mise en place d'une formation policière non militaire pour les Gardes civils et l'égalité des salaires et des horaires de travail avec les autres corps de la police civile. Cette dernière revendication s'explique car les gardes civils ont actuellement de dures conditions de travail, notamment un service de 48 heures hebdomadaires, extensibles, sans limite et sans aucun type de rémunération pour les heures supplémentaires effectuées.

L'arrestation et la détention en 1989 de certains des Gardes civils dirigeants et leur procès militaire ont entraîné une diminution des activités de ce syndicat clandestin. Récemment, en juillet 1992, ces procès ont fait l'objet d'un non-lieu.

Etat actuel du problème. Avantages et inconvénients du maintien d'une police militarisée en Espagne

La Garde civile a subi des transformations qui ont écarté les soupçons qui pesaient sur ce corps accusé de ne pas être respectueux de l'Etat démocratique. Bien que les Gardes civils et leurs familles soient les principales victimes de l'action terroriste, l'immense majorité de ceux-ci a défendu, en première ligne, les institutions démocratiques.

Cependant, la structure centralisée et militarisée de la Garde civile présente des inconvénients dans un Etat composé de Communautés autonomes : d'une part, elle rappelle à beaucoup la survie d'un modèle autoritaire, et d'autre part, elle contribue à l'isolement de ce corps de police. En effet, si l'organisation militaire et le système de casernes qui tiennent le corps éloigné de la société, peuvent être perçus comme un avantage dans certaines activités de police, ils ont l'inconvénient de maintenir une police distante, qui n'a ni l'appui actif des citoyens, ni une communication fluide avec eux.

Un modèle militaire présent dans un système de police signifie également que ce dernier s'achemine vers des stratégies d'actions caractérisées par des valeurs et une culture militaires. Ainsi, au lieu de se concentrer sur une enquête et une recherche discrète de preuves, l'organisation militaire est attirée par les grandes mobilisations et l'utilisation de la force — facteur souvent provocateur et non réducteur de conflits sociaux propres à une société démocratique et pluraliste.

La profession de policier, à la différence de celle de soldat, se caractérise par l'action individuelle, l'initiative – il n'est pas nécessaire d'attendre les ordres du supérieur hiérarchique – et par la recherche constante de l'appui et de la collaboration du citoyen. Ce profil s'oppose, en principe, à la profession militaire où le soldat doit agir dans une organisation très hiérarchisée, où l'action prend force collectivement et se forme pour recevoir des ordres et non pour adopter des initiatives individuelles.

Il est évident que la structure juridique et organisationnelle civile de corps de police tels que les corps anglo-américains n'a pas empêché certains d'entre eux de tendre vers des actions disproportionnées et paramilitaires. Les résultats de ce type d'activité policière sont mis en évidence par les récents événements de Los Angeles. La tentation d'une activité policière paramilitaire dans ces polices est sensible et elle est en butte aux critiques de nombreux auteurs⁽³⁾. Le modèle civil de police n'est donc pas une garantie suffisante face aux activités de type paramilitaire.

En ce sens, il convient d'observer dans l'expérience espagnole que la Garde civile, précisément parce qu'elle a une structure militaire, a dû faire un effort de réforme et de rénovation dans les services qu'elle rend pour écarter un doute quelconque sur le caractère civil de son action policière et pour se conformer à des schémas différents de ceux d'un « soldat dans la rue ». C'est ainsi qu'elle a élargi ses services traditionnels en constituant la Garde civile de la mer et en créant des groupes spécialisés notamment sur la délinquance économique, le crime organisé ou la délinquance écologique.

Ce dynamisme découle en partie du fait que la Garde civile n'a pas le monopole policier en Espagne et qu'elle est en concurrence permanente avec d'autres corps au niveau central, à l'échelon des *Communautés autonomes* et au plan local en vue de dominer des espaces d'action policière encore disputés dans le processus de réforme qui conduit de l'Etat centralisateur à un « Etat autonomique »⁽⁴⁾.

A mon avis, cet effort de rénovation continuera néanmoins à se heurter à des difficultés. Face aux innovations exigées par une délinquance en constante évolution, la structure militaire de la Garde civile constitue un handicap sérieux. Les corps policiers militaires, pour se moderniser, introduisent d'ailleurs des systèmes d'organisation et de gestion propres aux organisations civiles, voire aux entreprises privées. Les avantages du modèle d'organisation et de gestion civiles, sont ainsi reconnus implicitement ; ce qui n'est pas sans contradiction avec le maintien obstiné d'une organisation militaire dans la police. La persistance de cette formule ne fait que retarder des réformes qui tôt ou tard devront se réaliser.

Toutefois, il faut bien reconnaître que la tentation des hommes politiques et des administrateurs de résoudre les problèmes d'organisation interne de la police et ceux de la sécurité des villes selon des techniques militaires, demeure permanente dans toutes les sociétés démocratiques. Ainsi, GALBRAITH avait-il déjà souligné que « l'administration civile fonctionne à

travers la discussion et le consensus ; l'action militaire à travers les renseignements et les ordres. Cette dernière formule est d'une simplicité qui plaît à tout civil ».

Notes

- (1) Lopez GARRIDO, *La Garde civile et les origines de l'Etat Centralisateur*, Madrid, 1982, p. 163.
- (2) Garcia DE ENTERRIA, Introduction à BALLBÉ (M), *Ordre public et militarisme dans l'Espagne constitutionnelle (1812 -1983)*, Madrid, 2^e Ed. 1985.
- (3) Voir par exemple, NORTHAM, *Shooting in the Dark. Riot police in Britain*, Londres 1989, JEFFERSON, *The case against paramilitary policing*, Open university press, 1990.
- (4) Voir BALLBÉ (M), « Les défis du système policier pluraliste en Espagne », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7.

La démocratie et l'avenir des polices militaires au Brésil

Marco Luiz Bretas

Dans le cadre de l'intense insatisfaction sociale que le Brésil connaît actuellement, de nombreuses aspirations réformistes s'entrecroisent, bien que la plupart se présentent de façon diffuse. La réforme du système policier fait partie du calendrier des changements, et les polices militaires se préparent à participer à ce processus. Leur action, jusqu'à présent, s'est vu facilitée par l'urgence d'autres réformes, qui ont permis au système policier de rester tel quel.

La crise du régime militaire brésilien a provoqué une série de transformations politiques dans le pays, aboutissant à la promulgation d'une nouvelle Constitution en octobre 1988. Ces changements ont été cependant restreints, car ils sont apparus à un moment où le pays se trouvait — et se trouve encore — plongé dans une grave crise économique, limitant la capacité de l'Etat à mettre en œuvre des réformes plus profondes. De plus, la transition s'est faite de façon pacifique, laissant toujours aux militaires une forte influence sur les événements politiques. L'ensemble des forces qui avait mis sur pied la nouvelle Constitution formait une alliance assez précaire, et a laissé beaucoup à faire, prévoyant notamment une série de lois complémentaires et une révision constitutionnelle à réaliser en 1993.

La bataille la plus immédiate pour l'avenir des polices militaires s'engage dans le cadre de changements prévisibles pour cette révision constitutionnelle, et c'est sur ce thème que nous allons focaliser notre attention⁽¹⁾. Le problème de la sécurité publique au Brésil est mondialement reconnu, même si sur le plan intérieur il ne semble pas aussi important, étant donné le calendrier des réformes économiques. Le système de justice pénale dans son ensemble se trouve dans un état critique, mais c'est la police, comme élément le plus visible de ce système, qui reçoit la plus grande attention.

L'essentiel des tâches de surveillance au Brésil est du ressort des Etats fédérés ; elles sont exercées par deux polices : civile et militaire. La police civile est chargée du contrôle des délits et de la transmission des recherches à la justice ; elle dispose d'un personnel réduit et sans uniforme. La police militaire (PM) est organisée selon une structure

militaire, porte l'uniforme, et est chargée de la surveillance ostensible et du maintien de l'ordre public. Si les fonctions de ces deux polices sont délimitées en théorie, elles se heurtent et se disputent constamment la place dans la pratique.

Les racines du problème

Quand la question de la police militaire au Brésil est abordée, ce thème est fréquemment associé au régime militaire, et l'on voit dans ces polices « le bras policier » des forces armées au pouvoir. En réalité, le développement historique de ces deux forces est nettement distinct ; les polices militaires ont connu un essor important au début du XX^e siècle, moment le plus radical du fédéralisme au Brésil, quand elles sont presque devenues des armées d'Etat. L'Etat le plus puissant de la fédération, São Paulo, disposait même d'un entraînement offert par une mission militaire française — plus de dix ans avant l'armée — et possédait un armement de guerre sophistiqué⁽²⁾.

Dans les petits Etats, le problème n'était pas aussi significatif, ceux-ci n'ayant pas la prétention de s'opposer aux forces fédérales. Les polices jouaient un rôle important dans la répression des mouvements d'opposition, agissant comme la force armée des gouverneurs, mais leur position par rapport à l'armée était, et reste encore, d'exploiter leur identité comme source de prestige.

L'effort de centralisation des années 30 avait exigé le démantèlement de l'appareil policier militaire des grands Etats, notamment de São Paulo et Rio Grande do Sul. Dans les années 60, les gouvernements militaires ont créé l'Inspection générale des polices militaires, commandée par un général en activité de l'armée, pour régler et contenir le pouvoir des polices militaires. Ce souci semble assez compréhensif, si l'on pense qu'aujourd'hui encore, les effectifs de l'armée s'élèvent à un tiers des quatre cent mille policiers militaires existants⁽³⁾.

Le conflit historique entre l'armée et les polices militaires a limité l'action de ces PM à la répression politique de l'après 64. Leur emploi ostentatoire dans les manifestations de rue avait bien lieu, car il entrat dans le cadre des attributions de la police visible, mais dans les moments les plus tendus, les forces armées étaient appelées à intervenir directement. Pour la répression des mouvements clandestins, participait un nombre important — mais toujours non chiffré — de policiers militaires, qui étaient cédés aux organes d'information militaires, et ce, de façon non officielle.

La principale conséquence du contrôle des polices militaires par l'armée était d'ordre idéologique. Si la grande majorité des forces montrait déjà sa sympathie pour le modèle militaire (uniformes, parades, etc.), elles furent désormais influencées par la doctrine de la sécurité nationale. La pénétra-

tion de la pensée militaire dans les écoles de police a élargi le champ destiné aux problèmes de sécurité interne — concernant principalement la lutte contre les agents du « communisme international » — et développé l'étendue des informations sur les mouvements sociaux et l'entraînement au combat sous des formes non policières⁽⁴⁾. La doctrine militaire a également été transplantée dans la sphère proprement policière de l'entraînement, en introduisant la notion de guerre contre le crime. L'approche policière-militaire de la question criminelle est devenue dans une large mesure celle d'un combat où la supériorité en ressources et en programmation conduirait nécessairement à la victoire, l'insuccès dans la lutte contre le crime étant attribué au peu d'intérêt des autorités publiques à fournir les ressources nécessaires. L'application pratique de ce point de vue a certainement contribué à accroître les affrontements armés entre police et délinquants.

Les PM et les changements politiques

La transition démocratique au Brésil a eu lieu — conformément à la volonté des généraux — de façon lente et graduelle, permettant aux institutions de ne pas être prises de court. Pour les PM, les résultats du processus constitutionnel ont été très satisfaisants et une bonne partie de la mobilisation actuelle se déroule autour du maintien du texte constitutionnel. Néanmoins si les PM se sont bien développées du point de vue légal, leur image auprès du public n'est pas aussi positive. De divers secteurs de la société émergent des propositions de suppression des polices militaires.

En règle générale, les polices militaires rendent la police civile responsable de la campagne menée en vue de leur suppression. Ce problème a été aggravé par la diffusion, par le ministère de la Justice, d'un Plan national de sécurité publique, visant à une unification future des polices. Pour la première fois, dès la mise au point de la nouvelle Constitution, les polices militaires des Etats se sont organisées conjointement pour agir en tant que force politique. Cette action a eu lieu grâce à l'organisation de rencontres nationales des commandants des PM afin de définir une politique commune, et sous la pression d'un lobby policier militaire exercée auprès du Congrès national⁽⁵⁾.

Devant le phantasme de cette suppression, les réactions sont diverses. Parmi les diagnostics présentés lors de la rencontre des commandants à Porto Alegre, en 1991, nous pouvons trouver, d'une part, le point de vue de la PM de São Paulo selon lequel une bonne partie du problème se trouve dans le vocable « militaire », qui doit être changé pour satisfaire la société, et d'autre part, celui de la PM de Goias, qui voit dans la révision constitutionnelle le moment d'élargir les conquêtes légales, le congrès étant conservateur, « contrairement aux constituants qui ont mis au point

la Constitution fédérale actuelle et qui avaient beaucoup de liens avec la gauche ».

La définition d'un mode d'action commun des diverses polices des Etats ne semble pas facile. Sur ce point, le caractère militaire des polices est très utile, car il permet à celles-ci de maintenir leurs différences internes, tout en agissant de concert devant le grand public. La tendance qui semble se dessiner est essentiellement conservatrice dans ses objectifs, gardant le lien actuel avec le ministère des Armées – et en fait, utilisant la force politique de ce ministère pour faire barrage aux réformes – et restreignant dans la mesure du possible l'espace actuellement occupé par les polices civiles.

Le principal mode d'action est la campagne qui vise à réglementer les articles de la Constitution relatifs aux polices.

L'argument central consiste à dire que réviser une Constitution qui en fait n'est pas appliquée, par absence de réglementation, n'a pas de sens. Au lieu d'un nouveau texte constitutionnel, il faudrait réglementer les articles relatifs à la politique de sécurité publique. Les PM sont prêtes à collaborer à cette réglementation, et ont déjà adressé à l'Inspection générale des polices militaires un avant-projet de loi. Celui-ci aurait pour objectif de retirer la police civile de la rue, afin de limiter son activité à la recherche de délits et ce, sous le contrôle plus important du pouvoir judiciaire ou du ministère public.

Simultanément, les représentants des polices militaires avancent d'autres propositions de réforme :

- la réduction des pouvoirs de la police civile pourrait venir de la création de tribunaux de petites affaires qui permettrait une justice plus rapide et plus efficace. D'une façon générale, les PM ont utilisé une stratégie visant à attirer l'attention sur d'autres problèmes au sein du système de la justice pénale, souvent éloignés des projets de réforme ;
- l'alliance avec le ministère de l'Armée, bien que généralement profitable, pourrait être plus restreinte, en réduisant le contrôle militaire, notamment sur les acquisitions d'armements pour les polices ;
- la Constitution a également prévu, dans la sphère fédérale, l'existence de polices routière et ferroviaire, limitant l'action des PM. Dans la réforme de la Constitution, les PM voudraient que ces polices soient supprimées.

Conclusion

La question qui s'impose est la suivante : si la réforme de la politique de sécurité publique est mise à l'ordre du jour, quelle direction pourra-t-elle prendre ? L'opinion publique critique le système mais elle éprouve des difficultés à proposer des projets alternatifs. Cette attitude facilite le

projet d'une suppression pure et simple, qui compte déjà de nombreux défenseurs. Cependant, ce projet se heurte, non seulement à des opposants puissants, mais également aux complications de la législation fédérale, et aux difficultés de supprimer une force qui emploie quatre cent mille personnes, et possède des casernes et des biens. Placé devant l'hypothèse de la suppression des polices militaires et l'absorption de ses cadres par la police civile, un officier supérieur d'une police militaire du nord-est brésilien m'a posé cette question : « Comment une fourmi peut-elle avaler un éléphant ? ».

Il reste à considérer l'action positive du lobby policier militaire. En essayant de concilier les intérêts et les points de vue des nombreuses polices des Etats — sans parler des corps de pompiers qui participent également à l'action — les efforts politiques des polices se diluent. L'attitude face au titre de « militaire » et au fait même d'être militaire est un exemple clair. Dans certains Etats, plus atteints par les mouvements populaires, le terme de militaire peut être sacrifié, parfois transformé en « Force Publique ». Dans d'autres, des responsables, plus attentifs au prestige accordé au fait d'être militaire, rêvent de la création du poste de Général PM...⁽⁶⁾

Ceci nous conduit à la position de l'armée devant ces changements possibles. Elle n'apprécie certainement pas de voir « populariser » le titre de général. L'armée ne souhaite pas non plus réduire son contrôle sur l'entraînement et l'armement policiers, contrairement à ce que voudraient les polices, quoique de façon peu explicite. L'armée est une alliée au moment de faire barrage à des changements indésirables, mais elle peut être aussi un obstacle à la réalisation de certaines aspirations.

Il reste à considérer l'action des autres composantes du système de sécurité publique. La police militaire cherche toujours à attirer l'attention sur les déficiences des autres agents — police civile, justice et système carcéral — et elle centre ses propositions de réforme sur la police civile. Dans ce sens, elle voit le ministère public comme un allié possible, capable de freiner l'action des polices civiles. Cela serait possible s'il y avait un intérêt de la part de la magistrature à contrôler la police, ce qui n'est pas évident. Au contraire, la justice a toujours cherché à prendre ses distances vis-à-vis des problèmes policiers. Si le ministère public prenait davantage d'influence, cela aurait des conséquences immédiates pour les polices civiles, mais à moyen terme, cela renforcerait la tendance à écarter les PM de la sphère militaire, tout en les soumettant à son contrôle.

Les intérêts divergents des nombreuses forces concernées ont provoqué le gel des réformes relatives à la sécurité publique. Les personnes directement intéressées se préparent à une rude compétition, mais rien n'indique que la situation soit en passe d'être modifiée. Les réformes éventuelles n'affectent que très peu, ou pas du tout, le modèle discriminatoire de police depuis longtemps instauré au Brésil : modèle, qui est, en fin de compte, un paradoxe auquel les démocraties, en général, ne sont pas étrangères⁽⁷⁾.

Notes bibliographiques

- (1) Les nombreuses discussions sur la consolidation de la démocratie au Brésil n'accordent que peu de place au problème de la sécurité publique. On trouve une exception importante chez Antonio Luiz PAIXAÃO, « Crime, controle social e consolidação da democracia : As metáforas da cidadania » (Crime, contrôle social et consolidation de la démocratie : les métaphores de la citoyenneté), in Fabio WANDERLEY REIS et Guillermo O'DONNELL, *A Democracia no Brasil : Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988, pp. 168-199.
- (2) Heloisa RODRIGUES FERNANDES, *Política e Segurança : Força Pública do estado de São Paulo : Fundamentos Histórico-sociais*, São Paulo, Alfa-Omega, 1974.
- (3) Chiffre cité par Alvaro LAZZARINI, « Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas na Revisão Constitucional de 1993 ». *Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Encontro dos comandantes gerais*, Porto Alegre, BM Edições, 1991, p. 127. Cet ouvrage transcrit les interventions dans une rencontre des PM qui s'est tenue en juin 1991, pour la mise au point d'une action collective en vue de la révision constitutionnelle, et c'est sur lui que se base une bonne partie de ce qui suit.
- (4) Pour illustrer cette affirmation, il n'y a pas bien longtemps, un officier PM se plaignait devant moi des jeunes officiers, tout frais sortis des écoles, ignorant tout de la police mais arborant leur bel uniforme, et portant même des couteaux dans leurs bottes, comme s'ils partaient en guerre dans la brousse.
- (5) La police militaire de l'Etat de Minas Gerais maintient en permanence un officier à Brasilia, pour agir auprès du Congrès.
- (6) En fait, l'intérêt n'est pas purement formel ; la Constitution limite les traitements des policiers à leur équivalent dans l'armée et le poste de général permettrait un salaire plus élevé.
- (7) Les personnes intéressées par un débat plus large sur le paradoxe policier dans les démocraties peuvent se rapporter à Antonio Luiz PAIXAÃO, op. cit. Pour une description du système policier brésilien en opération, voir Roberto KANT DE LIMA, *Legal Theory and Judicial Practice : Paradoxes of police work in Rio de Janeiro city*, PhD diss., Harvard, 1986.

La gendarmerie royale du Canada

Jean-Paul Brodeur

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est aujourd'hui la force policière la plus importante du Canada. Elle fut créée en 1873 sous le nom de Police à Cheval du Nord-Ouest ou North-West Mounted Police (PCNO/NWMP), appellation à laquelle le gouvernement substitua en 1920 celle de GRC, présentement utilisée. Ce changement de nom avait pour objet de souligner que la GRC constituait la Police fédérale du Canada.

Rendre compte de l'histoire et des activités de la GRC est une tâche complexe. En effet, l'histoire de la GRC est liée de façon si étroite à celle du Canada qu'il est difficile de présenter de façon complète l'histoire de ce corps policier sans refaire celle de l'Etat canadien. En second lieu, la GRC est très certainement un des corps policiers les plus polyvalents du monde occidental. Ses fonctions initiales de gendarmerie ont été progressivement couplées à une variété d'activités qui croisent le spectre des fonctions policières dans son entier.

Nous tenterons de résoudre ces difficultés de la façon la plus économique dans notre présentation de la GRC. Cette présentation est divisée en cinq parties :

- la conjoncture historique ;
- la fondation et les activités de la PCNO, qui devait plus tard devenir la GRC ;
- l'élargissement du mandat de la PCNO et la création de la GRC ;
- le mandat et les activités de la GRC de 1920 à 1984 ;
- la GRC aujourd'hui.

La conjoncture historique

Le Canada consiste actuellement dans une fédération de dix provinces, auxquelles s'ajoutent deux territoires septentrionaux – le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest – qui sont immenses et très peu peuplés.

Depuis l'éclatement de l'Union Soviétique, dont seule la superficie dépassait la sienne, le Canada est peut-être maintenant le pays le plus étendu de la planète. Comme tous les pays, le Canada n'est parvenu à son état actuel qu'à travers de nombreux réaménagements structurels, qui continuent d'ailleurs de se poursuivre.

Tel que nous le connaissons actuellement, le Canada s'est développé à partir de l'union des colonies britanniques du Haut et du Bas-Canada, en 1841. Le Haut-Canada était alors constitué par une fraction du territoire actuel de la province de l'Ontario et le Bas-Canada par environ un tiers du territoire occupé présentement par la province du Québec. Le Canada acquit son indépendance de l'Angleterre en 1867 par *l'Acte de l'Amérique britannique du Nord*, qui conférait aux anciennes colonies le statut de *Dominion*. La confédération canadienne ainsi créée était à l'origine constituée par le Haut et le Bas-Canada et les provinces maritimes du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Edouard. Il importe d'insister sur le fait que cet embryon de Canada était peu peuplé et, surtout qu'il ne comprenait qu'une faible partie de ce qui deviendra le territoire du Canada. En effet, le territoire du Canada s'étend actuellement sur une superficie de 9 976 139 km². Or, comme nous l'avons vu, le Haut et le Bas-Canada ne représentaient alors qu'une partie – au plus, le tiers – du territoire des provinces actuelles du Québec et de l'Ontario. Quant aux deux provinces maritimes qui se sont jointes initialement à la confédération, elles comptent parmi les plus petites du Canada (avec ses 6 000 km², l'Île-du-Prince-Edouard est la plus petite des provinces canadiennes).

A qui donc appartenait tout le reste de ce qui allait devenir le Canada ? Ce territoire avait été octroyé à la *Compagnie de la Baie d'Hudson* en 1670 par CHARLES II d'Angleterre. Comme le premier gouverneur de cette compagnie fut le prince RUPERT, cousin de CHARLES II, ce territoire avait été baptisé la Terre de RUPERT (*Prince Rupert's Land*). Ce territoire était extrêmement vaste. S'étendant au Nord du pays de l'Atlantique au Pacifique, il comprenait la plus grande partie du futur territoire canadien (plus de 6 000 000 km²). L'article 146 de *l'Acte de l'Amérique britannique du Nord* prévoyait que le nouveau *Dominion* du Canada achèterait la Terre de RUPERT à la *Compagnie de la Baie d'Hudson*. La transaction fut complétée en 1869 et le Canada acquit la Terre de RUPERT au coût de 300 000 livres.

Il convient de souligner le caractère relativement inhabituel de la formation du territoire canadien. Le jeune Etat canadien acheta à une compagnie privée britannique ce qui était en réalité la moitié d'un continent. Or, cette moitié de continent, il fallait maintenant la policer.

La fondation et les activités de la Police à cheval du Nord-Ouest

La PCNO fut fondée en 1873 à l'insistance de Sir John A. MACDONALD, qui était alors le Premier ministre du Canada et chef du Parti conservateur. Comme nous l'avons déjà laissé entendre, la PCNO fut créée pour maintenir l'ordre dans les territoires nouvellement acquis par le *Dominion* du Canada. De façon plus spécifique, la PCNO devait faire régner l'ordre des Grands Lacs jusqu'aux Montagnes Rocheuses, c'est-à-dire dans l'Ouest du pays. Il est opportun à cet égard de distinguer le contexte large du contexte plus restreint de la création de la PCNO.

Le contexte général

Le problème global que devait résoudre le Premier ministre MACDONALD était d'éviter que la conquête de l'Ouest canadien ne donne lieu à des affrontements systématiques et d'une extrême violence entre les colons blancs et les tribus amérindiennes, comme cela s'était produit aux Etats-Unis⁽¹⁾. Sir JOHN était pleinement conscient que l'acquisition des territoires du Nord-Ouest, habités surtout par des tribus amérindiennes, à part quelques îlots de colonisation, allait donner lieu à une immigration considérable. D'où la possibilité de conflits comme ceux dont les Etats-Unis avaient été témoins. A cet égard, Sir JOHN écrivit en 1871 : « Avec les émigrants de toutes les nations qui vont déferler dans ce pays, nous risquons constamment d'assister à l'irruption d'une guerre avec les Indiens (*Indian War*) ; lorsqu'un conflit de cette nature commence, Dieu seul sait où il peut mener⁽²⁾ ».

Sir JOHN a commencé à réfléchir à ce problème dès 1869, et il arrêta rapidement la solution qu'il devait imposer quatre ans plus tard. Comme le remarque HORRALL (1972 : 182-83), Sir JOHN envisageait la police des nouveaux territoires comme le faisaient les Britanniques pour leurs colonies. Or, il est une police qui a servi de modèle à MACDONALD. Ce modèle a été fourni par le *Royal Irish Constabulary* (RIC). Ecouteons encore une fois Sir JOHN : « il me semble que la meilleure force serait des fusiliers à cheval, entraînés comme corps de cavalerie, mais également au maniement du fusil. Ils devraient également recevoir une formation, comme certains hommes de la ligne, dans l'usage de l'artillerie. Ce corps ne devrait pas être expressément militaire, mais devrait être constitué comme une force de police et avoir le maintien militaire du *Irish constabulary*⁽³⁾ ».

Le RIC avait été créé en 1822 par Henry GOULBURN, Secrétaire d'Etat britannique pour l'Irlande. Pour l'essentiel, il s'agissait d'une force paramilitaire opérant sous un contrôle civil fortement centralisé et dont la fonction était de contenir les émeutes et les désordres publics en Irlande.

La constitution de ce corps violait tous les principes de la police britannique tels qu'on les appliquait en Angleterre. Les contemporains ne s'y trompèrent pas et dénoncèrent la création du RIC comme l'importation en Irlande du système de gendarmerie qui avait été développé en France⁽⁴⁾.

Sir John A. MACDONALD voulut appliquer le modèle fourni par le RIC jusque dans son détail. Le RIC recrutait son personnel parmi le peuple irlandais, tentant de maintenir un équilibre entre protestants et catholiques. Les Britanniques sont accoutumés à recruter dans leurs corps de police coloniale des autochtones des territoires à policer. C'est ainsi que la police des Indes était composée d'un fort contingent d'Indiens. De la même façon, Sir JOHN conçut le projet d'inclure des métis dans la PCNO ; il dut renoncer à son projet car ceux-ci entrèrent en rébellion ouverte contre le gouvernement canadien et ne furent pas estimés assez sûrs pour être recrutés dans la nouvelle force policière.

On peut donc affirmer que l'utilisation du terme de gendarmerie, pour désigner en français ce qui allait devenir *The Royal Canadian Mounted Police* (RCMP/GRC) en 1920, n'est pas un raffinement de traducteur et que l'emploi de ce terme est parfaitement justifié. Dans l'esprit de son créateur, Sir John A. MACDONALD, la PCNO — plus tard la GRC — était bien un corps de gendarmerie et elle en possédait les principales caractéristiques, à savoir une structure et une discipline de type militaire, une organisation centralisée, sous contrôle civil et dont la relation avec l'autorité politique centrale était directe.

Le contexte particulier

Ainsi que nous l'avons dit, la correspondance de Sir John MACDONALD révèle qu'il avait le dessein de constituer un corps comme la PCNO dès 1869. Pour des raisons qui tiennent pour l'essentiel à la politique canadienne, le corps ne fut créé qu'en 1873. Même après que la loi créant la PCNO eut été votée, le Premier ministre MACDONALD semblait vouloir différer d'une année la mise sur pied de ce corps de police. Un incident allait toutefois lui forcer la main. Les frontières entre le Canada et les Etats-Unis n'étant à toutes fins pratiques pas policiées à l'Ouest des Grands Lacs, des américains du Montana se livraient à un trafic intense d'alcool, d'armes et de munitions avec les autochtones du Canada. Vers la fin de l'été 1873, un groupe de trafiquants américains de Fort Benton dans le Montana, massacra une bande d'autochtones appartenant à la nation des Assiniboines à Cypress Hill. Cypress Hill était situé en territoire canadien au pied des Montagnes Rocheuses. C'est le gouvernement américain qui dénonça ce massacre au gouvernement canadien, en lui faisant part de son impuissance à punir les meurtriers puisque le massacre avait eu lieu en « territoire britannique ». MACDONALD se résolut alors à donner le feu vert à la création effective d'une force composée de deux détachements de 150 hommes. Le premier commandant de cette force

était un officier d'artillerie, le lieutenant-colonel Georges Arthur FRENCH. Des 300 hommes constituant initialement la PCNO, 160 étaient d'anciens militaires et 14 avaient déjà appartenu au RIC⁽⁵⁾. L'un des détachements de la PCNO s'établit à Fort Garry dans ce qui constitue actuellement la province de l'Alberta. Ces 150 hommes étaient les seuls représentants de l'ordre sur un territoire de 800 000 km² (pour fin de comparaison, soulignons que le territoire de la France est d'environ 551 000 km²).

Les fonctions de la PCNO

Comme nous l'avons indiqué, la PCNO fut créée pour veiller à ce que la colonisation de l'Ouest canadien s'effectua dans l'ordre, en évitant les conflits sanglants qui avaient marqué la conquête de l'Ouest aux Etats-Unis. De 1873 à 1904, l'année où la PCNO devint la *Royale Police à Cheval du Nord-Ouest* (RPCNO) (telle fut sa nouvelle appellation dans un « franglais » typiquement canadien), ce corps de police assuma les tâches suivantes :

La police des nations autochtones

La PCNO sut gagner la confiance des chefs autochtones. Après sa victoire de 1876 sur le général américain CUSTER à Little Big Horn, le chef SITTING BULL vint se réfugier au Canada pour quatre ans avec 3000 Sioux. Grâce à son amitié avec SITTING BULL, le surintendant James MORROW WALSH de la PCNO réussit à désamorcer cette situation explosive et sut éviter que l'exil des Sioux au Canada ne provoque des conflits avec les nations autochtones du Canada ou avec les colons blancs de l'Ouest. La PCNO joua un rôle important dans la signature des traités par lesquels les nations autochtones du Canada renoncèrent à leurs territoires pour accepter de vivre dans des réserves. En réalité, la PCNO contribua de façon significative à une pacifique colonisation de l'Ouest canadien. La PCNO joua un rôle ambigu dans l'écrasement de la rébellion des métis du Manitoba, dirigée par Louis RIEL, en 1885. Après la défaite d'un contingent de cent hommes de la PCNO aux mains des métis au Lac aux Canards, la PCNO s'abstiendra de prendre une part active aux hostilités et sera vivement critiquée pour son attentisme par le général MIDDLETON qui commandait les forces armées canadiennes et qui infligea une défaite décisive aux métis à Batoche. Leur chef Louis RIEL fut par la suite pendu.

La police des frontières

L'une des raisons pour laquelle la PCNO s'assura la loyauté des nations autochtones tient dans les efforts qu'elle déploya pour lutter contre le trafic de l'alcool, en provenance des Etats-Unis. Une grande partie de l'action de la PCNO fut consacrée à policer les frontières de l'Ouest du Canada.

La police du travail

Les colons de la Colombie-Britannique se joignirent à la confédération canadienne en 1871, par suite de la promesse du gouvernement canadien de construire un chemin de fer qui unirait l'Est et l'Ouest du pays. Le gouvernement donna suite à sa promesse en 1881. Il fallut quatre ans pour réaliser cette entreprise colossale, qui occupa des milliers de travailleurs⁽⁶⁾. Un très grand nombre de ces travailleurs étaient des immigrés, qui étaient exploités sans vergogne par leurs employeurs, dans des conditions souvent déplorables. Il y eut de nombreux conflits de travail et la PCNO dut souvent intervenir à titre de médiateur ou en usant de la force pour rétablir l'ordre.

La police des étrangers

Cette fonction n'est que la contrepartie de la mission qui consiste à éviter les conflits entre colons et autochtones. Surtout à partir de la dernière grande ruée vers l'or au Yukon (1894 -1898), un nombre considérable d'étrangers en provenance des Etats-Unis et de l'Europe immigrèrent au Canada (la population de l'Ouest canadien tripla entre 1901 et 1911). S'interposant entre les autochtones et ces nouveaux colons, la PCNO se transforma en une police des étrangers et fut un facteur opérant dans l'intégration de ces immigrants à la mosaïque canadienne.

Nous conclurons cette partie de notre texte sur la PCNO par trois brèves remarques. Nous noterons d'abord que la répression du crime n'a été initialement qu'une composante mineure du mandat de la PCNO, qui résidait surtout dans le maintien de l'ordre⁽⁷⁾. Or, et c'est notre seconde remarque, les agents de la PCNO ont été investis de très larges pouvoirs pour maintenir l'ordre. Entre autres, ils possédaient les pouvoirs d'un juge de paix et exerçaient leur magistrature pour tous les délits mineurs. Comme MACLEOD (1976 : 114-115) le montre, un très grand nombre de délits étaient considérés comme « mineurs » dans l'anomie qui prévalait dans l'Ouest canadien, autant que dans l'Ouest américain. Finalement, la PCNO a toujours farouchement lutté contre l'ingérence de ses « maîtres politiques ». Cette résistance tira sa source dans une réaction contre le patronage politique éhonté qui prévalait dans la PCNO dont les quatres premiers commissaires furent congédiés parce qu'ils avaient déplu à l'autorité politique et où il était impossible d'être promu sans être dans les bonnes grâces des députés qui formaient le gouvernement.

L'élargissement du mandat de la PCNO et la création de la GRC

La période qui s'étend de 1890 à 1920 fut une période troublée pour la PCNO, qui changea deux fois d'appellation. Paradoxalement, la PCNO

fut l'objet d'un élargissement de son mandat, en même temps que ses ressources diminuèrent au point que l'existence même du corps fut menacée.

L'existence de la PCNO en péril

La PCNO avait été créée à *titre provisoire* pour policer la colonisation de l'Ouest. Sa mission sembla être parvenue à son terme vers 1891 et ses effectifs, qui étaient passés à 1 000 hommes, furent réduits à 750. A partir de 1900, de nouvelles provinces canadiennes comme la Saskatchewan et l'Alberta seront créées sur le territoire policié par la PCNO : elles assumeront de façon autonome la police de leurs populations. En outre, un scandale mettant en cause l'intégrité du commissaire HERCHMER de la PCNO éclata en 1891. Finalement, le Parti libéral, dirigé par Wilfrid LAURIER, accéda au pouvoir en 1896 : le nouveau gouvernement avait peu de sympathie pour la PCNO, considérée comme une créature du Parti conservateur. Tout semblait donc se liguer pour l'abolition de la PCNO.

Une série d'événements allait sauver la PCNO. Le premier fut la ruée vers l'or du Klondike au Yukon. Le Yukon (territoire limitrophe de l'Alaska, au Nord-Ouest du Canada, peuplé que de quelques tribus autochtones) n'était pas jusque là policé. Or, la ruée vers l'or créa un afflux massif d'immigrants et des villes de 20 000 habitants, comme Dawson, se créèrent en l'espace de quelques mois. La mission de la PCNO de policer la colonisation des nouveaux territoires se vit donc réactivée.

Peu de temps après l'élection du Parti libéral, qui comptait supprimer la PCNO, éclata la guerre des Bœrs en Afrique du Sud (1899-1902). Or, le gouvernement canadien fut contraint d'envoyer au secours de l'Empire britannique, les régiments de milice sur lesquels il comptait pour remplacer la PCNO. Non seulement le maintien des effectifs de la PCNO devint-il nécessaire, mais, redécouvrant leur tradition militaire, 200 membres de ce corps constituèrent un noyau de quelques deux cents volontaires qui servirent à la fin du conflit en Afrique du Sud dans deux bataillons de fusiliers à cheval⁽⁸⁾. En récompense de sa loyauté envers l'Empire, le qualificatif de « Royale » fut attribué en 1904 à la PCNO, qui devint la RPCNO.

L'élargissement du mandat de la RPCNO

L'élargissement du mandat de la RPCNO s'effectua dans le droit fil des fonctions initiales de la PCNO. Celle-ci, avons-nous dit, accomplissait les tâches d'une police des étrangers. A la suite de la déclaration de la Première Guerre mondiale, la RPCNO fut chargée de surveiller les immigrés dont le pays d'origine était l'une des puissances ennemis.

Comme il y avait de très nombreux immigrés d'origine germanique, la RPCNO procéda à l'internement de quelques 8000 personnes. En outre, le Parti communiste canadien fut mis sous observation par les autorités canadiennes après la révolution bolchevique de 1917. C'est la RPCNO qui fut investie de cette nouvelle mission qui consacrait son rôle prépondérant dans la protection de la sécurité nationale du Canada.

Nous avons également vu que la PCNO avait été chargée de policer les relations de travail. Le militantisme ouvrier s'accrut considérablement au Canada après le début du XX^e siècle et la RPCNO intervint de façon régulière dans des conflits ouvriers. Cette intervention culmina en 1919, lors de la grève générale de Winnipeg dans la province de Manitoba. Winnipeg était alors une ville de 180 000 habitants et 30 000 de ses travailleurs – y compris la police municipale – furent en grève du 1^{er} mai au 25 juin 1919. La RPCNO procéda à l'arrestation de 8 des leaders de la grève, le 16 juin 1919 et joua un rôle déterminant dans la rupture du mouvement des travailleurs. Elle en fut rapidement récompensée par le gouvernement qui en fit sa police nationale en 1920 et lui conféra son titre présent de *Gendarmerie Royale du Canada* (GRC).

Le mandat et les activités de la GRC de 1920 à 1984

Nous ne pouvons nous appesantir aussi longuement sur l'histoire de la GRC de 1920 à 1984 que nous l'avons fait sur ses origines et devrons renoncer à présenter une chronique des événements⁽⁹⁾. Le mandat et les activités de la GRC pour la période qui nous intéresse peuvent, en simplifiant beaucoup, se résumer à cinq composantes.

L'absorption des corps de police provinciaux

Comme nous l'avons déjà vu, la GRC ne fut pas invitée à policer les nouvelles provinces qui se créèrent à partir de 1900. En 1917, la GRC avait été exclue des provinces canadiennes, qui toutes mirent sur pied leur propre corps de police. La vie de la plupart des corps de police fut de courte durée et à partir de 1932, ils furent à quelques exceptions près tous absorbés par la GRC. Les exceptions sont le Québec, l'Ontario et, dans une moindre mesure, Terre-Neuve, qui possèdent leur propre corps de police provinciale. Les huit autres provinces du Canada, ainsi que le Yukon et les territoires du Nord-Ouest sont maintenant policiés par la GRC, à l'exception des grandes villes. Un contrat de police est établi entre la GRC et les provinces qui bénéficient de ses services.

L'application des lois fédérales

D'après la constitution canadienne, l'application du *Code Criminel du Canada* est de juridiction provinciale. Il existe toutefois un très grand nombre (plusieurs centaines) de statuts pénaux qui sont des lois fédérales. Parmi celles-ci, on peut citer les lois sur la douane et l'accise, sur la protection de la faune et de l'environnement et sur les infractions relatives à la sécurité nationale du Canada. C'est à la GRC qu'il appartient d'appliquer ces lois.

Le développement de la police judiciaire

A cause de ses tâches de police provinciale et d'application des lois fédérales, la GRC a dû développer ses services de police judiciaire. Elle y est si bien parvenue qu'elle fournit maintenant un soutien à tous les corps de police canadiens tant au niveau des enquêtes criminelles proprement dites — la GRC s'est spécialisée dans la lutte contre le trafic des stupéfiants — que dans la police technique (identification judiciaire, nouvelles technologies policières etc.).

L'établissement de banques d'information sur les délinquants

La GRC a créé le Centre d'information de la police canadienne (*Canadian Police Information Center*, connue sous l'acronyme de C-PIC). Cette banque de renseignements criminels est la plus considérable du Canada ; elle est accessible à tous les corps policiers canadiens. La GRC a également conclu des ententes avec le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) américain pour mettre ses banques de données en réseau avec celles de l'agence américaine.

La protection de la sécurité nationale du Canada

Nous avons vu que ce mandat fut accordé *de facto* à la GRC dès le début du premier conflit mondial. La GRC continua de remplir en pratique les fonctions d'un service de renseignements de sécurité jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. En 1945, c'est-à-dire au début de la guerre froide, un espion soviétique, M. Igor GOUZENKO, fit défection et se livra aux autorités canadiennes ; il révéla que la fonction publique du Canada, le milieu des recherches scientifiques et celui des syndicats ouvriers étaient infiltrés par des agents soviétiques. La commission TASCHEREAU-KELLOCK fut instituée pour faire une enquête sur les allégations de M. GOUZENKO. A la suite du rapport de cette commission, une douzaine de personnes

furent arrêtées, parmi lesquelles certaines furent condamnées. La commission TASCHEREAU-KELLOCK recommanda que la GRC soit plus vigilante dans le filtrage sécuritaire des fonctionnaires. En 1946, le service de renseignements de sécurité de la GRC devint une sous-direction de la force et en 1956, le Service de sécurité (*Security Service*) fut créé et devint la Direction « I » de la GRC⁽¹⁰⁾. Les abus de pouvoir auxquels se livra le Service de sécurité de la GRC provoqua trois enquêtes publiques à la fin des années 70 (les commissions KEABLE au Québec, KREVER en Ontario et la commission fédérale McDONALD). La commission McDONALD recommanda que le Service de renseignement fût retiré de la GRC. Cette recommandation fut suivie en 1984, année pendant laquelle le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) a été créé.

La GRC aujourd’hui

Pour terminer, nous présenterons un bref aperçu des services offerts présentement par la GRC⁽¹¹⁾. La GRC compte actuellement 20 950 membres, qui sont comptabilisés en « années personnes » dans son rapport annuel. Son budget est de \$1.36 milliard. La GRC est structurée en quatre composantes.

La police opérationnelle

La police opérationnelle correspond à des activités traditionnelles de gendarmerie : police de la circulation routière, patrouille et prévention criminelle, assistance aux victimes, enquêtes policières. Cette composante de la GRC comprend la police des territoires autochtones, celle du Yukon et des territoires du Nord-Ouest et les services à contrat offerts à 8 provinces et à diverses municipalités hors de l’Ontario et du Québec. C’est la composante la plus importante de la GRC pour ce qui est de l’emploi de son personnel : 9 615 années-personnes ont été consacrées à ces services.

L’exécution des lois fédérales

Il y a 622 lois fédérales qui peuvent impliquer une action de la GRC. Cette composante de la GRC comprend cinq directions :

- la police générale : la douane et l’accise, les services d’immigration et de passeport, les services spéciaux comme la filature, la surveillance électronique, l’usage de polygraphe et l’analyse d’enregistrements sonores et vidéo et, finalement, le Groupe spécial des interventions d’urgence, qui est un groupe paramilitaire d’intervention dans les situations de crise comme une prise d’otages par des terroristes ;
- la Direction de la police économique qui lutte contre la criminalité d’affaires ;

- la Direction des services à l'étranger qui regroupe les 19 bureaux de liaison de la GRC dans des pays étrangers ;
- la Direction de la police des drogues ;
- la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale. Les membres du Service civil de renseignement de sécurité (SCRS) ne possédant pas de pouvoir d'intervention (par exemple, effectuer des arrestations), la GRC a dû reconstituer une partie de son Service de sécurité.

Ces cinq directions ont réclamé 5 364 années personnes (autrement dit 5 364 membres y ont été affectés).

Les services judiciaires et de protection

Cette composante est très diversifiée. Elle comprend les services de l'identité judiciaire, celui des laboratoires judiciaires, celui de Service canadien du renseignement criminel, qui correspond au SCRS dans le domaine de la répression des délits de droit commun, et le Service de l'air, qui gère le parc des 33 aéronefs de la GRC. Il est à noter que ces services sont dans un nombre important d'occasions, « offerts » sur demande à d'autres corps policiers canadiens. Cette composante comprend en outre trois directions :

- la Direction de l'information, où loge le Centre d'information de la police canadienne ;
- la Direction de la police de protection, chargée de la sécurité informatique des banques de données du gouvernement, de la prévention de l'interception électronique des communications de l'appareil gouvernemental et, enfin, de la protection technique des édifices du gouvernement ;
- la Direction des normes professionnelles, qui est constituée d'avocats qui veillent au respect de la déontologie policière. Notons finalement que le Collège canadien de police, qui a, comme l'IHESI, une mission de recherche et de formation est également rattaché à cette partie de la structure de la GRC. L'accomplissement de ces services a nécessité 1501 années-personnes.

La gestion et l'administration

Nous ne fournirons pas le détail de cette composante d'appui. Elle est néanmoins importante pour ce qui est du personnel de la GRC : 4000 années-personnes ont été dévolues à ces services.

Conclusion

L'espace nous manque pour conclure cette note sur la GRC qui s'est déjà trop étendue. Nous n'insisterons que sur l'énorme polyvalence de ce corps. A lui seul, il est requis d'accomplir des tâches qui relèveraient en France de la police nationale dans toutes ses composantes (gardiens de la paix en tenue, Police judiciaire, Renseignements généraux, Direction de la sécurité du territoire, Police de l'air et des frontières, Compagnie républicaine de sécurité), des polices municipales, de la gendarmerie nationale et même du Service de documentation extérieur du contre espionnage (SDECE) ⁽¹²⁾. A l'heure actuelle, la GRC tente de redéfinir ses fonctions de gendarmerie en s'engageant à fond dans des programmes de police communautaire/police de proximité (*community policing*, expression qui est traduite par « police socio-préventive » dans la terminologie française de la GRC). Dans cette mesure, la GRC tente difficilement de rompre avec la tradition militaire qui parcourt toute son histoire ⁽¹³⁾.

Notes bibliographiques

(1) Cette thèse a été démontrée de façon tout à fait convaincante par S. W. HORRALL, « Sir John A. MACDONALD and the Mounted Police Force for the NorthWest Territories », *Canadian Historical Review*, Vol. 43, n° 2, juin 1972, p. 179-200. Cette remarquable étude tranche sur la littérature consacrée à la GRC, qui est, en général, marquée par des prises de position qui transforment la recherche en des textes hagiographiques ou pamphlétaire.

(2) MACDONALD Papers, Vol 518, MACDONALD à CARTIER, 31 mars 1871. Cité par HORRALL, p 186 ; c'est nous qui traduisons.

(3) MACDONALD Papers, Vol 516, MACDONALD à MACDOUGALL, 12 décembre 1869, cité par HORRALL, p 181 ; c'est nous qui traduisons.

(4) Voir à cet égard l'ouvrage magistral de Stanley H. PALMER, *Police and Protest in England and Ireland 1780-1850*, Cambridge University Press, 1988, chap. 7, p. 237-276. PALMER cite un pamphlet de John SWIFT EMERSON, un membre du Parlement britannique, qui soutient que l'introduction d'une gendarmerie calquée sur le modèle français transformera l'Irlande en une nation française : « A chaque tentative future de retourner du système français au système britannique de police, on découvrira que des lois françaises ont donné naissance à une nation française... (les irlandais) apparaîtront alors sous les traits d'un peuple du Continent comme les autres, chez qui on tenterait d'introduire le système britannique (de police) ; ils seront incapables d'assumer des devoirs qu'ils ont cessé de pratiquer ». PALMER, op. cit. p 245, c'est nous qui traduisons.

(5) Voir Lorne et Caroline BROWN, *an unauthorized history of the RCMP*, Toronto, James LORIMER and Company Publishers, 1978, p 14. Comme son titre le suggère, cet ouvrage est très critique sur l'action de la GRC.

(6) Pour cette véritable saga canadienne, on consultera Pierre BERTON, *The 'National Dream : The Great Railway, 1871-1881*, Toronto ; MC CLELLAN and STEWART, 1970 et, du même auteur, *The Last Spike : the Great Railway, 1881-1885*, Toronto ; MC CLELLAN and STEWART, 1970.

(7) Malheureusement, l'espace nous manque pour étayer cette affirmation. Nous renvoyons le lecteur au chapitre 11 de l'ouvrage de R.C. MACLEOD sur la PCNO ; *The North-West Mounted Police and Law Enforcement 1873-1905*, Toronto, University of Toronto Press, 1976. Du même auteur, on consultera également « La police à cheval du Nord-Ouest 1873-1919 », Ottawa, *La société historique du Canada*, Brochure historique n° 31, 1979, traduction Andrée DÉSILET.

(8) Ces deux bataillons furent *The Second Battalion of the Canadian Mounted Rifles* et le *Lord Strathcona's Horse*. Voir les ouvrages de MACLEOD cités plus haut (note 7).

(9) Il existe de nombreuses histoires de la GRC. Nous avons déjà cité celle de Lorne et Caroline BROWN, dont la perspective est très critique. On trouvera, à l'opposé, des histoires officielles de la GRC : S.W. HORRALL, *Histoire illustrée de la Gendarmerie royale du Canada*, Montréal, MC GRAW HILL Editeurs, 1974 ; Nora et William KELLY, *The Royal Canadian Mounted Police, a Century of History*, Edmonton, Alberta, Hurtig Publishers, 1973 (M. KELLY est un ancien commissaire de la GRC). Pour plus de détails sur la RPCNO, on consultera Captain Ernest J. CHAMBERS, *The Royal North-West Mounted Police, A Corps History*, Montréal, The Mortimer Press, 1906, réédité en 1972.

(10) Pour l'histoire complète du Service de sécurité de la GRC, voir la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport de la commission McDONALD, Ottawa, ministre des approvisionnements et services Canada, 1981, Vol 1 p. 54-75.

(11) Notre exposé repose pour l'essentiel sur le dernier rapport annuel (1990-1991) du ministère du Solliciteur général du Canada. La GRC étant rattachée à ce ministère, son rapport annuel constitue le deuxième chapitre du rapport annuel compréhensif du Solliciteur général.

(12) Le SDECE est aujourd'hui remplacé par la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) (NDLR).

(13) C'est en effet à l'instigation de la GRC que le ministère du Solliciteur général du Canada a fait produire une étude sur le futur de la police au Canada, qui prend énergiquement parti pour une police de proximité et une réorientation communautaire de la police. Voir, Solliciteur général du Canada, *Une vision de l'avenir de la police au Canada, Police-défi 2000, Document de réflexion*, Ottawa, ministre des approvisionnements et services Canada, 1990. Ce document de réflexion est accompagné d'un document de soutien ; André NORMANDEAU et Barry LEIGHTON, *Une vision de l'avenir de la police au Canada, Police-défi 2000, Document de soutien*, Ottawa, ministre des approvisionnements et services Canada et Solliciteur général du Canada, 1990. Ces documents ont été tirés à 75 000 exemplaires et une copie de chacun a été envoyée à tous les policiers du Canada. La GRC a en outre organisé un colloque pour lancer ces documents.

En guise de conclusion...

Gendarmerie-police : une dualité en débat *

Etienne Picard

Professeur de Droit public à l'Université de Paris I

Michel Richardot

Contrôleur Général, Directeur départemental de la Police Nationale
(DDPN, Rhône)

Marc Watin-Augouard

Lt-Colonel, Chargé de mission
au Cabinet du Directeur général de la gendarmerie nationale

La dualité police-gendarmerie appartient à l'histoire des forces de police en France. Souvent perçue comme une source de dysfonctionnements et de tensions, elle introduit également un élément de pluralisme qui, bien géré, peut contribuer à renforcer les garanties de l'Etat de droit.

E. PICARD

Puisque l'IHESI m'a aimablement proposé d'animer cet entretien, je voudrais d'abord vous remercier d'être présents aujourd'hui, non pour représenter votre corps respectif — vous êtes là à titre individuel —, mais pour échanger idées et arguments qui sont liés à cette question de la dualité des forces de police. Pour structurer notre débat, je vous propose d'aborder successivement trois questions.

Nous pourrions d'abord commencer par mesurer ce phénomène intitulé « dualité des polices » : non seulement faire un état des lieux de la réalité du phénomène en France, mais également, si cela est utile, regarder vers l'étranger. Dans un deuxième temps, je crois que, compte tenu de la relative spécificité française, nous pourrions nous interroger sur les causes de ce phénomène. Puis, enfin, c'est sur la valeur respective des deux systèmes — dualisme ou monisme — qu'il faudrait réfléchir. C'est un vieux débat que l'on agite depuis de très nombreuses années. Mais sur ce point, il faut distinguer deux approches différentes : l'appréciation subjective, c'est-à-dire la façon dont cette dualité est perçue par les gendarmes et par les policiers ; et, d'autre part, sur un plan plus objectif, les avantages ou les inconvénients de ce système. Si vous voulez bien, nous pourrions commencer par le premier point.

* Entretien réalisé à l'IHESI, le 5 octobre 1992. Avec la participation — discrète — de Guillaume Devin, Rédacteur en chef des Cahiers de la sécurité intérieure.

M. RICHARDOT

S'agissant de la coexistence des deux institutions, je crois qu'il faut rappeler le poids de l'histoire. On dit souvent que cette « dualité policière » est surprenante. En fait, si l'une des institutions doit avoir un complexe quant à l'ancienneté, c'est bien la police nationale, parce que la gendarmerie dispose d'une solide tradition historique qui débute avec la création de la maréchaussée dès le XII^e siècle. Bien sûr, la gendarmerie de 1992 n'a pas grand chose à voir avec la maréchaussée de l'Ancien Régime, mais il n'empêche que nous devons compter avec cette tradition : celle d'une force militaire qui participe aux opérations de maintien de l'ordre public et à la constatation des crimes et délits. En l'espèce, c'est donc la gendarmerie qui bénéficie de l'antériorité. Il est vrai aussi que si l'on regarde un peu ce qui se passe chez nos voisins, il existe dans la majorité des pays une situation comparable, c'est-à-dire une dualité des institutions chargées du maintien de l'ordre et des activités de police judiciaire. Le cas français n'est peut-être pas si spécifique que cela.

M. WATIN-AUGOUARD

Je voudrais simplement ajouter, pour compléter ce qui vient d'être dit, qu'avant la Révolution française, nous étions en présence d'une dualité de justice. La maréchaussée était d'abord utilisée comme une force de justice. Les prévôts de la maréchaussée jugeaient en premier et dernier ressort, ce qui leur a valu un certain manque de popularité au moment de la Révolution. Puis, peu après la Révolution, nous sommes passés d'une dualité de justice à une dualité de police, avec notamment la création de la légion de police générale. Affirmer que la gendarmerie est très antérieure à la police est exact si l'on se réfère à la police nationale, qui est de création récente.

La fonction de police peut cependant trouver son origine dans la création, en 1306, des commissaires enquêteurs du Chatelet. Le maréchaussée n'a finalement pas de racines très antérieures.

Quoi qu'il en soit, il me paraît plus essentiel d'insister sur le fait que cette dualité – pluralité des forces serait d'ailleurs un terme mieux approprié – est un phénomène que l'on rencontre généralement dans les démocraties de type libéral. Pour schématiser, on pourrait dire qu'il existe deux sortes de dualisme dans le monde démocratique. Il y a d'abord, dans les pays centralisés, un *dualisme vertical* qui sépare deux institutions nationales qui ont pratiquement les mêmes attributions, l'une ayant un statut civil et l'autre un statut militaire ou paramilitaire. On rencontre ensuite, dans les pays de type fédéral, un *dualisme horizontal* avec une police qui a une compétence fédérale et des polices d'Etat aux compétences territoriales plus limitées. Cela revient à dire qu'il y a toujours une sorte de séparation des forces. Je n'irais pas jusqu'à prétendre que la séparation des forces est un principe de droit semblable à celui qui organise la séparation des pouvoirs ; elle appartient, tout de même, sous une certaine forme, à l'histoire des démocraties libérales. Il est vrai que dans les pays « totali-

taires », on observe parfois un pluralisme policier. Celui-ci est de nature hiérarchique, la police politique se présentant comme une force qui vient contrôler les autres.

Dans les Etats démocratiques, le monisme policier est plutôt rare et est souvent compensé par une forte décentralisation des organes de décision et de contrôle. Le pluralisme est plus courant et ne correspond pas seulement à une division bipartite. En France, il faudrait ajouter à la police et à la gendarmerie, les polices municipales mais aussi toutes les institutions publiques ou privées qui concourent à la sécurité intérieure.

E. PICARD

Si l'on s'en tient au caractère civil ou militaire des forces considérées, il y a bien dualité. Mais plusieurs forces sont civiles et plusieurs forces sont militaires et je partage avec vous l'idée que le terme de pluralité correspond mieux à la réalité.

Je voudrais rapidement revenir sur le problème de l'antériorité historique. Il est vrai que l'on peut faire remonter les polices civiles au XIII^e siècle mais à condition de limiter le phénomène aux seules villes. Les polices étaient alors rattachées aux officiers municipaux et fonctionnaient dans le cadre de chartes accordées aux villes. Au plan national, l'antériorité appartient incontestablement à la maréchaussée. Elle est d'ailleurs concordante à la création d'un Etat si l'on admet que l'Etat s'est affirmé par un pouvoir normatif prolongé par un pouvoir coercitif. Plus généralement, je crois que nous sommes tous d'accord pour admettre que la situation française n'est pas si spécifique que cela. On pense immédiatement à la *Guardia civil* espagnole comme force paramilitaire. Le terme de « civil » laisserait penser qu'elle est civile alors que son organisation est militaire.

M. WATIN-AUGOUARD

Les carabiniers italiens sont également un exemple de gendarmerie. Une situation comparable existe aussi au Luxembourg.

E. PICARD

Le modèle le plus proche de la France ne se retrouve-t-il pas en Belgique ?

M. WATIN-AUGOUARD

C'est partiellement exact. La gendarmerie belge dépend du ministère de l'Intérieur et la police judiciaire belge relève du ministère de la Justice. En outre, le cas belge n'est pas forcément un bon exemple parce qu'avant la démilitarisation de la gendarmerie belge *, il n'y avait pas de véritable

* Lire les articles de Lode Van Outrave et du Colonel J.P. Morin dans ce même numéro des Cahiers (NDLR).

dualité entre une police nationale et une gendarmerie royale. Il y avait une gendarmerie royale, des polices municipales et une police judiciaire rattachée au ministère de la Justice. Quand il existe une seule force nationale, quelle soit civile ou militaire, on ne peut pas vraiment parler de dualisme.

M. RICHARDOT

S'il fallait trouver une institution qui ressemble le plus à la gendarmerie française, je pencherais pour les carabiniers italiens. Mais on élargit le débat parce qu'en Italie, la Garde des finances (*Guardia di Finanza*) constitue une troisième force très implantée que l'on ne peut pas exactement comparer au rôle de nos douanes françaises. Les comparaisons ont leurs limites.

E. PICARD

D'un point de vue plus théorique, nous sommes en fait au cœur d'un problème fondamental.

En général, toutes les sociétés politiques cherchent à se doter d'une force telle qu'elle soit la plus utile pour le pouvoir et la moins dangereuse pour ce même pouvoir ou cette société. A cette recherche essentielle, il y a eu deux sortes de réponse. La première consiste à dire : la force est distincte du pouvoir, plus exactement du droit, et par conséquent, il faut opérer une distinction, un principe de séparation, entre pouvoir et force. C'est le modèle militaire, le modèle de la gendarmerie, celui que l'on a connu en France depuis la création de la maréchaussée.

L'autre type de réponse conduit à estimer que la force au service du pouvoir est utile, mais qu'elle est extrêmement dangereuse et qu'il convient donc d'opérer une sorte de synthèse totale entre cette force et la nation. Dans ces conditions, on parvient à un modèle radicalement opposé qui est celui de la fusion entre pouvoir et force. C'est le modèle de la Garde nationale qui n'est pas une institution dans l'Etat, mais la nation en armes. Ce modèle et son institution très caractéristique de la période révolutionnaire va tant bien que mal subsister jusque dans les années 1850 et formellement jusqu'en 1871.

Nous avons donc connu en France, successivement, le modèle de la séparation puis le modèle de la fusion, qui se sont ultérieurement combinés. Je crois qu'en définitive, la situation en France est très complexe sur le plan historique à cause de l'imbrication de ces deux « modèles ». Le débat demeure d'ailleurs toujours ouvert pour savoir quel est le meilleur des deux. Quelles sont donc, selon vous, les raisons pour lesquelles on a développé, à partir d'un socle constitué par la gendarmerie, un certain nombre de polices civiles, de plus en plus importantes, qui se sont, en définitive, unifiées pour constituer une police nationale ?

M. RICHARDOT

Pourquoi a-t-on créé une police nationale ? Je crois que c'est d'abord pour essayer de limiter un certain nombre de dysfonctionnements. Je suis issu du recrutement de la préfecture de police ce qui signifie que j'étais commissaire de police avant la fusion *. A l'époque, les commissaires de police de Paris étaient les commissaires de la ville de Paris et du département de la Seine. C'était une sorte de police municipale avant l'heure regroupant un nombre très important de fonctionnaires. Cette police là n'avait aucun contact avec le reste de la Sûreté nationale. Etaient implantés à Paris, au ministère de l'Intérieur, certains services de brigades mobiles, mais il n'y avait aucune liaison avec la Préfecture. Or, avec la mobilité croissante de la délinquance, une politique policière cloisonnée était tout à fait contre-productive. Voilà un sérieux dysfonctionnement qui a poussé à l'unification.

E. PICARD

Mais puisqu'elle était déjà dotée de cette structure nationale, la gendarmerie n'aurait-elle pas été de nature à remplir les fonctions que vous évoquez ?

M. RICHARDOT

Tout à fait. C'est d'ailleurs pour cela que l'antériorité de la gendarmerie me paraît utile pour notre réforme d'aujourd'hui. La départementalisation de la police qui va atteindre l'ensemble de l'hexagone dans quelques semaines correspond exactement à l'organisation actuelle de la gendarmerie. Les groupements de gendarmerie dans les départements sont polyvalents. Ils ont une mission tout à fait générale. Dans la police nationale, il y avait et il y a toujours, un certain nombre de directions très spécialisées, non décloisonnées : chaque direction ne s'intéresse qu'à son thème et ne se préoccupe pas du tout de celui de son voisin. La départementalisation est une proposition de réponse à ce cloisonnement. En bref, la police nationale est en train de réaliser ce qui existe depuis des décennies au niveau de la gendarmerie nationale.

Bien entendu, à partir du moment où l'on a choisi, pour cette réforme, le département comme structure de base, on ne pouvait pas y inclure l'ensemble de l'activité de police judiciaire. A peine deux pour cent des activités demeureront de la compétence des services très spécialisés, mais

* Jusqu'au 1^{er} janvier 1968, il existait en France deux polices. La sécurité nationale d'une part et la préfecture de police d'autre part. Cette dernière exercait son activité de manière monopolistique sur Paris et le département de la Seine. L'affaire Ben Barka en 1965 a montré que la préfecture de police bénéficiait d'une trop grande indépendance. Il a donc été décidé de fusionner les deux polices et de créer la police nationale. Alors qu'il existait des recrutements séparés, des fonctions différentes, la fusion a eu pour effet d'homogénéiser l'institution policière. 25 ans après la fusion, il y a encore un particularisme de la préfecture de police, un état d'esprit mais il est vrai que le renouvellement des générations de policiers tend à faciliter l'osmose.

tout le reste sera de la compétence de la police départementale. Il y a une sorte d'alignement sur la structure de la gendarmerie.

E. PICARD

Néanmoins, la question fondamentale subsiste : pourquoi la police nationale s'est-elle constituée en corps national alors que l'on disposait déjà d'une structure décloisonnée et nationale ?

M. RICHARDOT

Le Colonel sera peut-être plus à même de répondre que moi mais il me semble qu'à l'époque de l'achèvement de l'unité de police (avec le rattachement de la police parisienne à la police nationale en 1966), la gendarmerie n'avait pas les structures centralisées qu'elle a aujourd'hui. C'était encore essentiellement la « police des campagnes ». Il y avait donc nécessité de créer une structure à l'échelon national.

E. PICARD

L'impératif était donc purement fonctionnel ?

M. RICCIARDOT

Oui, mais il y a probablement eu aussi l'arrière pensée selon laquelle diviser était une sécurité pour le pouvoir quel qu'il soit. La réforme de la préfecture de police doit également largement à l'affaire Ben BARKA qui a révélé la puissance du préfet de police commandant, à l'époque, 30 000 fonctionnaires, une véritable petite armée...

M. WATIN-AUGOUARD

Je partage votre analyse. Si vous me permettez de revenir rapidement sur l'histoire de la gendarmerie, je distinguerais quatre phases importantes. Initialement, la gendarmerie ou plutôt la maréchaussée, assure une « police aux armées ». Au nom du roi, elle exerce ainsi le contrôle de la force. La police au sein des armées conduit à assurer la justice, sur les soldats et sur les personnes qui suivent les armées. Puis, entrent dans le « gibier » des prévôts : les personnes qui causent un préjudice aux armées et à ceux qui les accompagnent, et, bientôt, toutes les personnes qui circulent sur les grands chemins. Ce contrôle des axes s'étend, de fait, au contrôle des flux marchands. Il ne reste qu'une seule étape à franchir pour que l'Etat achève sa « modernisation » : le contrôle du territoire et de la population. C'est ce qui est réalisé, en 1720, avec la répartition des effectifs en brigade.

Au moment où éclate la Révolution française, la maréchaussée a donc accompagné la montée en puissance de l'Etat moderne. Quand les révolutionnaires, et plus précisément les constituants, s'intéressent à la force publique, ils veulent éviter la confusion des pouvoirs, et retirent à la

maréchaussée ses fonctions juridictionnelles. Mais ils ne vont pas plus loin ; malgré la méfiance qu'elle suscite en raison de son implication dans l'Ancien Régime, la maréchaussée est rénovée en 1791, parce qu'il n'y a pas d'autre alternative. Comme elle se montre efficace, on la conserve en la transformant !

Au XIX^e siècle, avec la croissance des villes et l'émergence du prolétariat, les problèmes d'ordre public prennent une nouvelle dimension. La gendarmerie accroît alors une organisation territoriale. Elle est dépourvue d'état-major national puisque, comme le souligne le Contrôleur général, il n'y a pas eu de direction de la gendarmerie avant 1920.

A mon avis, cette gendarmerie se trouve alors en décalage par rapport aux réalités. Pas forcément de sa propre faute, mais parce que les événements le veulent ainsi : en même temps que s'affirment les impératifs d'un nouvel « ordre public », on veut éloigner les forces armées traditionnelles du maintien de l'ordre. On se souvient encore du massacre de la rue Transnonain en 1834, (la troupe de ligne a investi un immeuble d'où partaient des provocations et a tué tous ses habitants) et des incidents liés à la crise viticole de 1907 (mutinerie du 17^e régiment d'infanterie). C'est donc à la gendarmerie départementale qu'est confié le maintien de l'ordre public.

Pour y parvenir, il faut puiser dans toutes les brigades des effectifs considérables, un, deux, voire trois milliers d'hommes sur une gendarmerie qui en compte vingt-cinq ou trente mille. Cette mesure a pour résultat d'appauvrir les effectifs dans les zones rurales, facilitent ainsi le développement d'une délinquance devenue itinérante grâce à l'apparition des véhicules modernes. Les brigades mobiles, celles que l'on appelle les « brigades du tigre », viennent alors compenser les carences d'une gendarmerie diminuée par des ponctions d'effectifs en faveur du maintien de l'ordre. La création de la gendarmerie mobile, qui aurait pu alors répondre aux besoins, est constamment reportée en raison de la méfiance qu'elle suscite. Les parlementaires se souviennent, en effet, du rôle de la gendarmerie sous l'Empire, la Restauration et le Second Empire. Ils craignent ce qui pourrait constituer une garde prétorienne.

On voit donc se développer certaines activités de police — la police judiciaire, dans le sens moderne du terme — parce qu'il y a carence de la gendarmerie ou parce que l'on veut tenir la gendarmerie militaire à l'écart de la politique comme en témoigne la création de la police des chemins de fer qui deviendra les Renseignements généraux. C'est la première explication que je donne pour comprendre la montée en puissance de la police civile. Il y en a d'autres : durant la Seconde Guerre mondiale, la gendarmerie est laminée par la Convention de Wiesbaden *. Il ne reste plus que 7 000 hommes sur les 21 000 que compte la gendarmerie mobile.

* Convention d'armistice qui limite à 100 000 hommes le volume des forces armées françaises.

D'autres forces comme les GMR, les groupes mobiles de réserve (1941) viennent compenser son absence, sur le terrain de l'ordre public. A la Libération, on aurait pu dissoudre les GMR mais beaucoup de policiers résistants avaient tout de même été incorporés dans de telles structures qui sont devenues les Compagnies républicaines de sécurité (CRS). En outre, ce qui empêchait la dissolution de ces CRS, c'est l'emploi massif de la gendarmerie mobile reconstituée en Indochine. Bref, chaque étape de la progression de la police correspond souvent à une absence involontaire de la gendarmerie qui ne peut, en raison des circonstances, répondre aux besoins nouveaux.

E. PICARD

Si je peux résumer vos deux interventions, il apparaît que deux séries de causes expliquent la dualité actuelle ; la première vise des causes pratiques : les phénomènes urbains, la carence des corps, les besoins qui apparaissent, l'impossibilité de certains corps de répondre à certaines tâches ; la seconde paraît plus politique. Elle semble naître d'une certaine suspicion à l'encontre de la gendarmerie, jugée peu républicaine au début du XX^e siècle compte tenu de son histoire au XIX^e. Est-ce exact ?

M. WATIN-AUGOUARD

Pas tout à fait. Personnellement, je soutiens que la gendarmerie a « péché », à partir de l'époque napoléonienne jusqu'à la chute du Second Empire. Elle a d'abord péché par implication politique, mais cette implication politique était intimement liée à son mode de recrutement. Sous la Restauration son personnel d'encadrement était uniquement choisi parmi les ultras : il y avait donc une politisation par le recrutement. La Révolution de 1830 s'est faite sous le cri de « A bas la gendarmerie, vive la Charte ». De même, lors du coup d'Etat de NAPOLEON III, il y a eu véritable adhésion de la gendarmerie à l'Empire, dans l'espoir de survivre. A cette époque, bien des gendarmes n'avaient pas de quoi se nourrir correctement dans les brigades...

E. PICARD

La suspicion à l'encontre de la gendarmerie vous paraît circonscrite à cette époque-là. Mais, les Républicains de la III^e République ne l'ont-ils pas aussi partagée ?

M. WATIN-AUGOUARD

Si, et c'est d'ailleurs un des motifs qui les a poussés à ne pas accepter, jusqu'en 1921, le principe d'une gendarmerie mobile. Ils avaient le souvenir du bataillon de gendarmerie qui avait protégé l'Imprimerie nationale lorsqu'on a imprimé les tracts dans la nuit du coup d'Etat du 2 décembre 1851. C'est un fait qui avait marqué les esprits mais la méfiance s'est peu à peu estompée. Dans l'affirmation de l'Etat de droit, à

la fin du XIX^e siècle, le gendarme a retrouvé une place de confiance. L'image du gendarme qui persiste aujourd'hui encore et que l'on retrouve dans l'imagerie populaire de l'époque est celle d'un homme bien implanté dans sa circonscription et qui familiarise les citoyens avec la loi. Marceau LONG, vice-président du Conseil d'Etat emploie à l'égard de ce gendarme le qualificatif de « missionnaire de l'Etat de droit » *.

E. PICARD

En assurant le contact quotidien de la population avec la République, avec une certaine forme d'administration, la gendarmerie se faisait le vecteur de la diffusion d'un certain modèle d'Etat. Si nous revenons aux facteurs explicatifs de la dualité actuelle, il semble que vous privilégiez la dimension proprement fonctionnelle, la police nationale née des carences de la gendarmerie, par rapport à la dimension politico-idéologique — le fait que la gendarmerie ne donnait pas toute confiance ?

M. WATIN-AUGOUARD

Non, je ne le pense pas et j'ai précisé que la confiance à l'égard de la gendarmerie était revenue, à la fin du siècle dernier, avec le retour de la République. Le dualisme apparaît à un moment donné comme un facteur d'équilibre. Je suis convaincu — bien qu'il ne l'ait jamais expliqué — que le Général de Gaulle avait perçu les avantages que l'on pouvait retirer de cet équilibre des forces, notamment au moment de la guerre d'Algérie.

M. RICHARDOT

Je partage tout à fait ce point de vue mais cette suspicion qui pèse au fil des années sur l'une ou sur l'autre des forces, fonctionne comme un système de balancier. A y regarder de près, la police nationale a été par moments, et encore récemment, considérée comme suspecte. Le développement des syndicats dans la police, par exemple, a entraîné une sorte de crainte à l'égard d'une force moins docile et moins disciplinée. Puis le mouvement de bascule s'est inversé. Les manifestations de protestation de la gendarmerie ont pu faire naître de nouvelles craintes. Je dirais par conséquent que cette dualité est par nature instable : à un moment donné, un des corps est peut-être plus en pointe que l'autre, mais on sait que ça ne durera pas...

M. WATIN-AUGOUARD

Il me semble que pour la police comme pour la gendarmerie, le principe démocratique d'alternance est très important. Il constitue le gage d'une certaine neutralité des deux corps.

* Conférence sur La gendarmerie dans l'Etat de droit à la Sorbonne, le 18 septembre 1991.

E. PICARD

Nous touchons là un point très important qui concerne directement la question de la valeur de cette dualité. Je crois que l'on peut aborder cette question de deux façons. D'abord sur le plan subjectif et ensuite sur le plan objectif. J'ai le sentiment, vu de l'extérieur parce que je n'appartiens naturellement en aucune façon à l'une ou à l'autre de ces institutions, que les sensibilités sont assez vives entre les deux corps. Il semble que les policiers sont peut-être plus « chatouilleux » sur la question, et qu'ils acceptent moins bien la dualité que les gendarmes. Qu'en pensez-vous ?

M. RICHARDOT

Ce n'est pas la dualité qui est en cause et je crois qu'il faut être relativement précis avec les dates parce que nous vivons depuis deux ou trois ans une véritable révolution culturelle dans le rapprochement des institutions : il y a la situation avant 1989-1990, et après.

S'agissant de la dualité, elle me paraît désormais admise. Ce qui est contesté, c'est le principe qui consisterait à dire : que le meilleur gagne ! Pourquoi ? parce que nous ne sommes pas des entreprises commerciales. Les résultats des services ne s'apprécient pas en termes de rentabilité, sauf à dévoyer la notion de service public. Le risque est de privilégier le spectaculaire et d'abandonner des pans complets de l'action qui n'intéressent personne. Cette « dérive » ne serait pas propre aux relations police-gendarmerie puisque c'est déjà un problème inhérent à la police nationale. La réforme de la « départementalisation » que j'évoquais tout à l'heure tend précisément à le résoudre.

A une époque, en effet, la petite et moyenne criminalité intéressaient peu. Les statistiques n'étaient pas encore effrayantes et les services peu mobilisés avaient tendance à préférer le spectaculaire. Dans certaines agglomérations, il pouvait y avoir deux polices judiciaires et plus du tout de police urbaine. C'est cette situation qui inquiète. Personne ne remet en cause l'existence d'une police nationale et d'une gendarmerie nationale. L'essentiel est ailleurs et notamment dans la définition d'une action fédérée pour que la notion de service public soit respectée et que l'ensemble de la criminalité soit traitée. Tout le monde admet que l'action des uns et des autres se superposent et personne ne demande la partition du territoire. Il est vrai que l'on a pu entendre il y a quelques années : les gendarmes à la campagne et la police à la ville ! Mais, en fait, ce qui est critiqué, c'est la possibilité d'une des deux institutions, quelle qu'elle soit, d'aller choisir à un endroit donné une enquête, alors même qu'elle n'est pas forcément comptable de la criminalité dans ce secteur là. Tout le monde admet le droit de suite, le droit de poursuivre, le droit d'enquêter chez l'autre mais il faut veiller à ne pas encourager la concurrence pour la concurrence.

G. DEVIN

Pouvez-vous illustrer de manière plus concrète ce que vous entendez par cette concurrence jugée néfaste ?

M. RICHARDOT

Du côté de la police nationale vous avez deux services qui s'occupent de police judiciaire au sens fonctionnel : la sûreté urbaine – la police urbaine – et la police judiciaire *stricto sensu*. Ces services ont des missions très différentes. D'une manière générale, la police urbaine fait des enquêtes à partir de tous les faits constatés dans sa zone. Elle enquête, ou devrait enquêter, sur les plaintes recueillies dans cette zone. En revanche, la police judiciaire ne traite qu'environ 2 % des infractions. Elle est saisie pour des affaires qui nécessitent certains moyens et présentent les caractères d'une criminalité professionnelle. On parle aujourd'hui de criminalité organisée. Pour sa part, la gendarmerie est compétente sur l'ensemble du territoire mais elle dispose d'une sorte de monopole de fait dans sa zone. Il est arrivé, dans certains cas, que la gendarmerie néglige un peu les affaires de sa zone et traite certaines affaires de la zone urbaine où sa compétence n'est pas exclusive. Bien entendu, personne ne dit plus que les gendarmes ne doivent pas venir en ville compte tenu de la mobilité croissante de la criminalité. A mon avis, ce que souhaitent les fonctionnaires c'est que la complémentarité soit assurée sur des bases saines, c'est-à-dire que le droit de suite s'accompagne d'une bonne information de l'autre.

M. WATIN-AUGOUARD

J'ai également le sentiment que nous vivons une « révolution culturelle ». Il y a trois ans, je ne sais pas si cette table ronde aurait pu avoir lieu, du moins elle aurait eu lieu mais dans un climat passionnel. Or, je constate qu'au fil de notre discussion, nous sommes d'accord même si nous affichons chacun des idées qui tiennent compte de l'institution à laquelle nous appartenons.

Pour que la dualité soit viable, il fallait qu'elle soit gérée. Cela n'a pas été le cas pendant longtemps d'où tous les problèmes qui viennent d'être évoqués : problèmes d'imbrication et d'immixtion dans le territoire de l'autre. On ne peut pas les contester. Il y a eu des tentatives de réformes : le rapport TRICOT (1973), le rapport RACINE (1979), le rapport CABANNES (1988) ; mais il n'y a pas eu de résultat. Il a fallu attendre 1989 et 1990 pour qu'enfin police et gendarmerie se mettent autour d'une même table à l'occasion des accords police-gendarmerie qui ont été annoncés en Conseil des ministres le 10 janvier 1990. Ces accords sont importants parce qu'ils portent sur quatre domaines fondamentaux.

Le premier concerne la gestion des forces mobiles et, par conséquent, l'harmonisation des tâches entre la gendarmerie mobile et les CRS. Je

peux vous dire que c'est un succès. On l'a vu récemment lors de la grève des transporteurs routiers et, encore plus récemment, dans l'affaire des prisons au cours de laquelle la coopération entre le ministère de l'Intérieur, la Direction générale de la police nationale et la Direction de la gendarmerie, a été parfaitement transparente. Tous les jours, la gendarmerie connaît la situation des Compagnies Républicaines de Sécurité et tous les jours les CRS connaissent l'emploi de la gendarmerie mobile.

Le deuxième domaine des accords police-gendarmerie a trait aux responsabilités territoriales en matière de sécurité publique. La gendarmerie est compétente sur 95 % du territoire (c'est un chiffre trompeur qui inclut de nombreuses zones dites de désert, il ne faut pas l'oublier). A l'heure où il n'existe plus de séparation nette entre le milieu rural et le milieu urbain, où les zones péri-urbaines qui entourent les grandes villes relèvent souvent de la gendarmerie alors qu'elles pourraient dans certains cas être étatisées et où, *a contrario*, subsistent des forces de police nationale isolées dans certains départements, il était nécessaire d'avoir une vision plus cohérente de la répartition des compétences. Ainsi, certaines communes ont abandonné le régime de police d'Etat (Langres, Les Andelys...) tandis que d'autres ont été étatisées (Huningue, Cayenne...).

Le troisième volet des accords traite de l'exercice de la police judiciaire spécialisée. Comme l'a rappelé le Contrôleur général, personne ne conteste aujourd'hui à la gendarmerie le droit d'exercer la police judiciaire et le « droit de suite » qu'elle implique. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que, s'agissant de la police judiciaire, le Procureur de la République est en quelque sorte « l'arbitre » de la dualité *.

E. PICARD

En fait, c'est lui qui désigne l'autorité compétente...

M. WATIN-AUGOUARD

C'est lui qui désigne ou confirme l'officier de police judiciaire chargé de l'enquête. Il est important que la gendarmerie puisse mener jusqu'au bout les enquêtes relatives aux crimes et délits qui se sont matérialisés sur son territoire, quelle que soit la complexité des infractions. Il faut aussi laisser ouverte la possibilité de délivrer à la gendarmerie une commission rogatoire conduisant à des investigations en zone urbaine. Pour autant, il ne faut pas uniquement chercher le succès médiatique dans les zones où la police exerce habituellement ses missions de sécurité publique et vice-versa. La bonne gestion de la dualité des activités de police judiciaire est une tâche essentielle.

Enfin, le quatrième domaine des accords de janvier 1990 porte sur la coopération internationale. On ne peut envisager une coopération euro-

* V. l'article de F. Semur, dans ce même numéro des Cahiers (NDLR).

péenne si nous ne sommes pas nous-mêmes — policiers et gendarmes — capables de régler au préalable nos propres problèmes. En résumé, cet effort de clarification et d'harmonisation engagé en 1989-1990 me paraît très positif. On n'entend plus ce discours de combat d'une institution contre l'autre. L'idée qu'une complémentarité bien gérée peut être une force gagne partout du terrain.

E. PICARD

Je suis très surpris d'entendre que les choses ont complètement changé sur le plan de l'organisation, sur le plan du fonctionnement à la suite des « accords police-gendarmerie », c'est-à-dire, en définitive, grâce à des règles qui ne sont pas formalisées en dispositions d'ordre général et impersonnel, telles que des lois ou des mesures réglementaires. Est-ce qu'il y a eu un support normatif en dehors de ces « accords » ?

G. DEVIN

Il y a — ou il y avait ? — un projet de loi sur la sécurité intérieure...

M. RICHARDOT

Au fond, tous ces accords, sont la conséquence de vingt ans de discussion, parsemées de périodes de tension et de rapprochement... Il est exact qu'une loi sur la sécurité intérieure devait évoquer l'ensemble de ces problèmes.

E. PICARD

Apparemment, on a pu se passer de la loi...

M. RICHARDOT

C'est-à-dire que les accords sont des accords de Matignon, adoptés au niveau du Premier ministre. Les gendarmes comme les policiers sont respectueux des instructions de l'autorité publique même si elles ne sont pas concrétisées par un texte. En réalité, pour les corps intéressés, l'accord était général.

E. PICARD

Le changement de ministres au ministère de l'Intérieur et le passage de Monsieur JOXE au ministère de la Défense a peut-être faussé le jeu sur le plan de la nécessité de principe de telles mesures ? Je raisonne en juriste ; mais, même si les choses fonctionnent bien, en fait on peut considérer que cette loi permettrait de cadrer l'ensemble et de le faire connaître plus aisément.

M. RICHARDOT

Sans doute, mais, en définitive, il s'agit moins d'une question d'organisation ou d'institution qu'une question de disposition d'esprit et d'entente au quotidien. En outre, il est possible que le texte ait été prématuré parce qu'il y a d'autres partenaires concernés. Nous parlons de la gendarmerie et de la police mais il faut également penser aux douaniers et aux magistrats. Les magistrats sont directement concernés par nos accords.

En droit, sauf instruction contraire de la hiérarchie, les procureurs sont toujours libres de désigner, soit la police judiciaire, soit la gendarmerie. De son côté, la Douane est également impliquée. Il y a là un problème délicat. Aujourd'hui les fonctionnaires du ministère des Finances qui veulent faire un travail de police sont dans la situation qui était la nôtre il y a vingt ou trente ans. Les réactions sont parfois épidermiques. Et il y a encore d'autres acteurs comme les polices municipales et les sociétés de sécurité privée.

E. PICARD

Pour revenir aux relations police-gendarmerie, êtes-vous sûr que ce sentiment de complémentarité est vécu comme tel dans les services opérationnels, et à la base ?

M. RICHARDOT

Je suis ici un peu un précurseur ! J'ai été, en effet, le premier responsable policier à avoir accueilli dans mon service des gendarmes lorsque j'étais Chef de l'Office des stupéfiants. J'avais avec moi, non pas en observateurs, mais en enquêteurs affectés, sept gendarmes, deux officiers et cinq sous-officiers. Les sceptiques prédisaient la catastrophe mais je peux vous dire que cela a très bien marché. Bien sûr, il faut parfois un peu recadrer les postes, mais lorsque les fonctionnaires de l'Office étaient en mission, ils oubliaient complètement qu'il y avait un gendarme et un policier : il y avait deux enquêteurs. Depuis, cette réforme a été étendue à d'autres Offices.

E. PICARD

Il s'agit tout de même d'un cas un peu particulier, celui de gendarmes imbriqués dans une structure policière. Est-ce que dans les commissariats de base le sentiment de la complémentarité est aussi bien vécu ?

M. RICHARDOT

Il n'y avait aucun conflit entre le commissariat de base et la brigade territoriale de gendarmerie. Les choses étaient plus sensibles en ce qui concerne l'activité de police judiciaire.

E. PICARD

L'expression journalistique de « guerre des polices » vous paraît mythique ?

M. WATIN-AUGOUARD

Caricaturale. Il n'y a pas de remède miracle aux éventuels dysfonctionnements du dualisme police-gendarmerie. En revanche, il y a des solutions interministérielles à l'image des Offices dont le Contrôleur général vient de parler. Depuis le 1^{er} octobre 1992, les gendarmes sont présents et actifs dans tous les autres Offices et personne n'a sérieusement le sentiment d'avoir introduit un cheval de Troie dans une enceinte jusque-là réservée aux policiers. Tous les partenaires de cette opération sont convaincus qu'un progrès a été réalisé qui peut être poursuivi dans d'autres voies, l'environnement par exemple. L'Interministériel ne se limite pas seulement à la police et à la gendarmerie. Il y a d'autres partenaires. Ainsi, l'organisme SIREN *, institué pour mettre en application, à l'échelon national, les accords de Schengen est une structure interministérielle au fonctionnement de laquelle collaborent magistrats, policiers, gendarmes et douaniers. Ce type d'organisme permet de mettre en évidence la complémentarité entre les différents services qui concourent à la sécurité.

La « guerre des polices » – expression tirée d'un film qui visait un conflit entre services d'une même police –, est en fin de compte une guerre de positionnement d'institutions par rapport à la société, au sens large du terme. Mais sur le terrain, un commissariat de police et une brigade de gendarmerie collaborent tous les jours. Il est vrai que les susceptibilités sont plus vives dans l'exercice de la police judiciaire. Mais curieusement, il y avait parfois une certaine entente entre le commissariat et la gendarmerie « contre » le service régional de police judiciaire. Les clivages étaient plus diagonaux que verticaux.

E. PICARD

Si je résume, cette dualité policière sur le terrain est un « non problème »...

M. WATIN-AUGOUARD

C'est un « non problème » si on sait la gérer. Rien n'est jamais définitivement acquis. Les accords dont j'ai évoqué le contenu peuvent servir de support à l'établissement de relations confiantes et durables.

M. RICHARDOT

Un élément important est à respecter. Que les chefs d'équipe soient un peu des « chefs de bande » qui dopent leurs équipes, c'est bien normal : il

* Supplément d'information requis à l'entrée nationale.

faut obtenir des résultats. Ce qui est plus regrettable, c'est l'utilisation qui est faite de ces résultats pour valoriser tel service au détriment de tel autre. Cela cause un préjudice énorme. Quand un ministre commente les statistiques de la drogue en France et qu'il explique — à tort — que la douane arrête 90 % des gens et saisit 75 % des marchandises, ce n'est pas faire de l'interministériel.

E. PICARD

C'est tirer la couverture à soi... ?

M. RICHARDOT

C'est dommageable parce qu'en réalité, en ce domaine comme dans tous les autres, il faut être modeste quant aux résultats. Les faits constatés augmentent chaque année. Même si l'on est performant, les taux d'élucidation baisseront. Il faut donc toujours présenter nos réussites de manière modeste. Notre activité n'est pas une science exacte. Des propos imprudents pour défendre un budget contre un autre peuvent causer de sérieux dégâts.

E. PICARD

S'il y a coopération, chacun a néanmoins sa personnalité, son « style ». J'aimerais que vous précisiez comment vous percevez la spécificité de l'un et de l'autre corps. Qu'est-ce qui vous paraît être la caractéristique de chacune de ces institutions ? Quelles sont les aptitudes qui lui sont vraiment propres ?

M. RICHARDOT

La réponse est très difficile. En réalité, les missions sont les mêmes et parce que nous poursuivons les mêmes résultats, il nous faut obligatoirement, à peu de choses près, utiliser les mêmes techniques, avoir la même formation et les mêmes spécialisations. Dans ces conditions, la complémentarité se fait normalement en fonction du cas d'espèce. Quel que soit l'officier de police judiciaire saisi par le juge — policier ou gendarme —, il bénéficie de toute l'infrastructure qui existe : policière et gendarmande.

G. DEVIN

D'un point de vue plus personnel, puisque vous avez dirigé un Office composé de policiers et de gendarmes, qu'est-ce qui vous a paru le plus performant chez les gendarmes mais aussi le moins performant par rapport aux policiers ?

M. RICHARDOT

Ce que j'ai particulièrement apprécié avec l'arrivée des gendarmes dans l'Office que je dirigeais, c'est la discipline. Le statut militaire ne laisse pas

indifférent. J'y ai vu un avantage certain. La communication radio de la gendarmerie, par exemple, est une pratique exemplaire : on ne parle pas pour ne rien dire ! Cela paraît peut-être un peu simpliste mais la discipline dans les missions de police, quelles qu'elles soient, est très importante pour éviter les dérapages. Néanmoins, pour répondre plus généralement à votre question, je ne pense pas qu'il y ait de bons policiers et de mauvais gendarmes sur un thème et inversement. Tout est lié à la formation qui est maintenant très poussée dans les deux corps et qui, sur certaines questions, tend à se rapprocher : des fonctionnaires de la police nationale vont dans les écoles de gendarmerie et *vice-versa*. Quant aux temps de formation, il est très comparable pour le gendarme de base et le gardien de la paix : environ un année effective.

E. PICARD

Vu de l'extérieur — je suis un peu provocant — , il apparaissait que les policiers étaient plutôt moins bien formés que les gendarmes...

M. RICHARDOT

Je ne crois plus que cela soit vrai maintenant parce que les formations sont similaires. Le problème est plus de savoir si notre méthode de recrutement est adaptée aux missions de police étant entendu que les spécialités n'existent pas, et qu'avec une formation adéquate on peut transformer n'importe quel fonctionnaire qui le souhaite en bon spécialiste.

M. WATIN-AUGOUARD

Je pense également qu'en temps de paix, en dehors de toute crise, la recherche d'une différence entre la police et la gendarmerie n'est pas toujours aisée. La police est peut-être plus orientée que la gendarmerie dans la recherche d'un certain type de renseignements. Le renseignement que l'on attend du gendarme est nécessairement déjà filtré au départ, puisque son statut ne l'autorise pas à rechercher le renseignement politique, comme le fait le fonctionnaire des renseignements généraux.

E. PICARD

Il fait tout de même beaucoup de renseignement sur le plan social.

M. WATIN-AUGOUARD

Certainement. Un préfet ne demandera jamais à un gendarme quelle est la tendance politique dominante à la veille d'une élection. Le gendarme n'a pas le droit de le faire. En revanche, le gendarme peut parfaitement dire que l'entreprise va licencier parce qu'elle rencontre des difficultés économiques.

Plus généralement, en temps normal, je pense qu'une distinction importante entre la police et la gendarmerie, réside dans le fait que la

gendarmerie doit « gérer l'espace » alors que la police doit « gérer le temps ». C'est un peu schématique, bien sûr, mais en ville, on se préoccupe d'abord du temps requis pour une intervention, même si on cherche aussi aujourd'hui à gérer l'espace à travers l'ilotage.

E. PICARD

Quand vous dites gérer l'espace, cela signifie assurer une présence sur un territoire et faire face à toutes sortes d'hypothèses...

M. WATIN-AUGOUARD

Tout à fait, et pour gérer l'espace, il faut une certaine dispersion des moyens. Je crois qu'on ne pourrait pas, aujourd'hui, avec une police à statut civil assurer cette dispersion sur l'ensemble du territoire.

E. PICARD

Parce qu'on n'arriverait pas à obtenir des policiers qu'ils acceptent de résider en brigade dans des cantons ; est-ce là ce que vous voulez dire ?

M. WATIN-AUGOUARD

Ce n'est pas le choix de la résidence qui est déterminant. C'est le statut et notamment les règles de disponibilité.

Le travail du gendarme est défini dans sa nature, mais le volume horaire de ce travail ne l'est pas. La gestion de l'espace entraîne des contraintes de disponibilité incompatibles avec le statut civil des policiers.

De l'implantation territoriale, découle une seconde caractéristique de la gendarmerie : sa tradition de contact avec la population due à cette présence sur le territoire national, à cette espèce d'enracinement qui fait que le « gendarme » est un personnage familier.

Une troisième caractéristique de la gendarmerie tient à sa capacité de mobilisation. On retrouve ici la dimension militaire : il suffit de « décrocher le combiné », de donner un ordre pour que toute la gendarmerie nationale se mobilise. Par exemple, dans une affaire judiciaire, FASQUEL-BOURDIN — il s'agissait d'un couple de malfaiteurs qui, en 1986, sillonnait la France — , il a suffi un soir d'un message pour que toute la gendarmerie soit mobilisée et pourchasse, avec succès, les malfaiteurs.

E. PICARD

Cela serait-il impossible pour la police nationale ?

M. WATIN-AUGOUARD

Ce serait sans doute un peu plus difficile, non pas faute de moyens techniques, mais en raison de la plus grande concentration des unités.

Avec la gendarmerie, les carrefours, les axes, les coupures qu'offre la nature peuvent, à un moment donné, être occupés. Je crois que cette notion de mobilisation nous ramène à l'intérêt de la dualité police-gendarmerie. La gendarmerie est, en effet, une troisième force entre la police et les forces armées : elle est à la fois civile par ses missions -90 % de ses missions en temps de paix sont des missions civiles, comparables à celles de la police – mais également militaire par ses statuts et aussi par ses missions de temps de crise. Cette ambivalence qui peut parfois poser des problèmes d'identité me paraît tout à fait positive dans une démocratie. Elle joue un rôle de trait d'union entre la force de police civile et la force armée militaire de telle sorte que la gendarmerie peut toujours suivre les mouvements fluctuants des crises en disposant de moyens que n'a pas toujours la police nationale et sans obliger les autorités publiques à recourir aux forces armées. Je crois souhaitable de répondre à toutes les évolutions d'une crise en retardant au maximum l'intervention de la force armée. Une certaine remise en cause « anglo-saxonne » du dualisme tel que nous le vivons, me paraît donc dangereuse. Elle est assez hypocrite : dans ces pays qui ne veulent pas, pour des raisons qu'ils pensent être démocratiques, de « troisième force » – des forces de police à statut militaire – , on assiste à l'intervention massive des forces armées, dès que la situation prend une dimension hors du commun.

E. PICARD

On pense à l'action professionnalisée des forces armées en Angleterre et aux Etats-Unis.

M. WATIN-AUGOUARD

Je ne suis d'ailleurs pas convaincu qu'elles soient professionnalisées pour ce type d'intervention. Certes, un gendarme est militaire mais sa formation n'est pas celle d'un militaire engagé dans un régiment de chars de combat. D'un côté, il faut détruire, agresser, attaquer, contre-attaquer ; chez nous il faut préserver, éviter. Je ne mets pas en opposition l'un et l'autre, chacun a sa fonction, mais je veux dire par là qu'il n'y a pas de monolithisme dans les missions des militaires. Certains peuvent contenir la force dans le cadre du maintien de l'ordre et d'autres, au contraire, l'exprimer dans le combat.

M. RICHARDOT

Je voudrais revenir sur la question de la capacité des uns et des autres. Tout est une question de formation. Je suis certain que, formés à cet effet, les gendarmes seraient tout aussi bons que les policiers des Renseignements généraux. D'ailleurs le renseignement étant la clé de toute activité, tout le monde fait du renseignement un peu comme Monsieur JOURDAN faisait de la prose ! Le problème c'est le bon traitement du renseignement pour qu'il serve à quelque chose. Prenons l'exemple des flotiers. Ils

constituent en quelque sorte la réplique urbaine du fameux maillage de la gendarmerie : le contact avec la population dans la ville. C'est une institution remarquable. La difficulté aujourd'hui c'est de savoir comment l'îlotier, qui est le pivot policier sur son secteur, peut « vider ses poches » pour que l'information recueillie chemine et ne reste pas de la documentation personnelle. Dans les brigades de gendarmeries, ce cheminement est rodé depuis des décennies. La remontée d'information est naturelle, elle ne l'est pas encore avec l'îlotier. Tout cela pour dire que la formation peut débloquer bien des choses.

S'agissant du rôle de la gendarmerie en cas de crise, j'ajouterais que des exercices communs, dont la gendarmerie est le maître d'œuvre, sont organisés chaque année et que cela marche très bien.

E. PICARD

Il s'agit d'exercices de maintien de l'ordre ?

M. RICHARDOT

C'est plus que cela...

M. WATIN-AUGOUARD

Ce sont des exercices, qui sont pilotés par le Secrétariat général de la Défense nationale et connus sous le nom d'exercice Gymont. Ils ont lieu, en principe, tous les ans et étaient, jusqu'à présent, très largement inspirés par une situation de défense internationale du territoire avec ses implications nationales : problèmes d'approvisionnement, de circulation, de réfugiés, etc.

M. DEVIN

Selon cette conception d'une « troisième force » la gendarmerie se présente donc comme un instrument qui permet d'épouser au mieux les crises et donc des situations conflictuelles de « ni paix ni guerre ». Ce rôle vous paraît positif dans une démocratie mais n'est-ce pas aussi une façon pour l'Etat de gérer les conflits par un exercice euphémisé de la violence ?

M. WATIN-AUGOUARD

Ce qui caractérise justement la crise par rapport à une situation de guerre, c'est son caractère extrêmement fluctuant. Il est absolument indispensable pour un gouvernement, s'il veut sortir de la crise, de disposer d'une grande flexibilité de réponse. S'il est lié par un système de « tout ou rien », il perd sa liberté d'action. Prenons l'exemple de la Nouvelle-Calédonie – sans parler du cas d'Ouvéa où il y a eu intervention des forces armées. Les insurrections qui s'y déroulaient n'étaient pas vraiment des actes de guerre, mais elles dépassaient le stade du simple maintien de l'ordre ou de la police judiciaire. Si dans la brousse, le gouvernement

n'avait pas pu recourir à la gendarmerie, il aurait été obligé, à un moment donné, de faire intervenir la force armée. A l'évidence, cela aurait eu une connotation, une signification, tout à fait différentes et vraisemblablement des résultats très opposés à ceux que l'on a obtenus. Encore une fois, les forces armées – c'est là leur vocation – sont formées et aptes à mener des opérations de combats. En revanche, elles ont plus de difficulté à conduire des opérations de maintien de l'ordre parce qu'il s'agit de deux comportements différents : d'un côté, l'exercice d'une forme de violence et de l'autre, c'est vrai, une certaine modération de cette violence.

E. PICARD

Je crois que nous retrouvons là une des questions centrales de notre propos c'est-à-dire la place de l'une et de l'autre institution au regard des exigences de l'Etat de droit : exigences d'ordre et d'autorité, mais exigences orientées vers la conservation et la protection des droits fondamentaux.

Si je vous ai bien compris, la situation actuelle – cette dualité police-gendarmerie – vous paraît donc éminemment favorable à l'ensemble de ces exigences ?

M. WATIN-AUGOUARD

Tout à fait.

M. RICHARDOT

Je partage pleinement ce point de vue. Tant pour le maintien de l'ordre public que pour les activités de police judiciaire, la coexistence d'une force civile et d'une force à statut militaire, avec des missions essentiellement civiles, me paraît constituer une garantie pour l'Etat de droit.

E. PICARD

Garantie qui vient donc de la non concentration et de la souplesse c'est-à-dire de la possibilité offerte aux autorités publiques de jouer sur un clavier de forces, d'organisations et de services qui ont leurs aptitudes propres.

J'espère ne pas vous avoir résumé trop schématiquement. Merci encore de votre participation.

Deuxième partie

REPÈRES

Regards institutionnels *

(16 juillet -15 novembre 1992)

Réglementation

Délinquance et criminalité

- Arrêté du 24 juillet 1992 relatif au *traitement automatisé des informations sur la régularité des chèques mis en œuvre par la Banque de France* (JO, Lois et Décrets, 7 août 1992, p. 10669).
- Arrêté du 12 août 1992 modifiant l'arrêté du 29 mai 1992 pris pour l'application du décret n° 92-456 du 22 mai 1992 *relatif au refus de paiement de chèques et à l'interdiction d'émettre des chèques* (JO, Lois et Décrets, 19 août 1992, p. 11267).

Environnement

Déchets

- Décret n° 92-798 du 18 août 1992 modifiant et complétant le décret n° 90-267 du 23 mars 1990 relatif à *l'importation, à l'exportation et au transit des déchets générateurs de nuisances* (JO, Lois et Décrets, 19 août 1992, p. 11272).
- Décret n° 92-883 du 27 août 1992 portant publication de *la convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, faite à Bâle le 22 mars 1989* (JO, Lois et Décrets, 2 septembre 1992, p. 11971).
- Arrêté du 23 juillet 1992 relatif à l'agrément prévu par le décret n° 92-377 du 1^{er} avril 1992 concernant *les déchets résultant de l'abandon des emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages* (JO, Lois et Décrets, 31 juillet 1992, p. 10304).

* 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. Pour ce numéro, cette chronique est établie par Danièle Le Guénic (IHESI).

Immigration

- Décret n° 92-714 du 23 juillet 1992 modifiant le décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 *réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France* (JO, Lois et Décrets, 29 juillet 1992, p. 10172).

Justice

- Loi n° 92-686 du 22 juillet 1992 portant *réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique* (JO, Lois et Décrets, 23 juillet 1992, p. 9893).
- Loi n° 92-683 du 22 juillet 1992 portant *réforme des dispositions générales du code pénal* (JO, Lois et Décrets, 23 juillet 1992, p. 9864).
- Loi n° 92-684 du 22 juillet 1992 portant *réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes* (JO, Lois et Décrets, 23 juillet 1992, p. 9875).
- Loi n° 92-685 du 22 juillet 1992 portant *réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens* (JO, Lois et Décrets, 23 juillet 1992, p. 9887).
- Loi n° 92-1179 du 2 novembre 1992 relative à *l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations de travail et modifiant le code du travail et le code de procédure pénale* (JO, Lois et Décrets, 4 novembre 1992, p. 15255).
- Décret n° 92-1181 du 4 novembre 1992 *modifiant les articles R. 92, R. 121 et R. 121-1 du code de procédure pénale* (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) (JO, Lois et Décrets, 5 novembre 1992, p. 15302).

Travail

- Arrêté du 5 août 1992 pris pour *l'application des articles R. 235-4-8 et R. 235-4-15 du code du travail et fixant des dispositions pour la prévention des incendies et le désenfumage de certains lieux de travail* (JO, Lois et Décrets, 12 août 1992, p. 10966).

Travaux parlementaires

Collectivités locales

- Rapport de M. Augustin BONREPAUX, au nom de la commission des finances, *sur le projet de loi de finances pour 1993 (n° 2931) – Intérieur : collectivités locales* (AN n° 2945 – annexe n° 25).

- Avis de M. Pascal CLÉMENT, au nom de la commission des lois, sur *le projet de loi de finances pour 1993 (n° 2931) — tome III : Intérieur : administration générale et collectivités locales* (AN n° 2949).

Délinquance et criminalité

- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la *prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* (Sénat n° 10).
- Rapport de M. Yves DURAND, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi (n° 2918) relatif à la *prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* (AN n° 2941).
- *Vente et détention d'armes*
(Question, JO Débats AN, 17 août 1992, p. 3863).
- *Statistiques sur la délinquance et la criminalité*
(Question, JO Débats AN, 28 septembre 1992, p. 4514).
- *Insécurité et moyens de lutte mis en place à Etampes*
(Question, JO Débats Sénat, 1^{er} octobre 1992, p. 2251).
- *Infractions contre les biens dans l'Oise*
(Question, JO Débats AN, 5 octobre 1992, p. 4622).
- *Progression de la délinquance et de la criminalité*
(Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 7 octobre 1992, p. 3421).

Crime organisé — mafia

- Rapport de M. François MASSOT, au nom de la commission des lois, sur *les propositions de résolution* :
- 1. (n° 2740) de M. François d'AUBERT tendant à la *création d'une commission d'enquête sur les tentatives de pénétration de la mafia italienne en France* ;
- 2. (n° 2752) de M. André LAJOINIE et plusieurs de ses collègues tendant à *créer une commission d'enquête pour faire la clarté sur l'implantation de la mafia en France et la recherche de moyens nouveaux pour la combattre ainsi que sur les facilités que peut apporter à cette pénétration l'abolition des frontières dans le cadre du processus de Maastricht* (AN n° 2951).
- Proposition de résolution *tendant à créer une commission d'enquête pour faire la clarté sur l'implantation de la mafia en France et la recherche de moyens nouveaux pour la combattre ainsi que sur les facilités que peut apporter à cette pénétration l'abolition des frontières dans le cadre du processus de Maastricht* (Sénat n° 505).
- *Opportunité de mise en application immédiate dans le « système d'information Schengen » des informations judiciaires et policières concernant le crime organisé* (Question, JO Débats Sénat, 22 octobre 1992, p. 2385).

Criminalité informatique

- *Politique et réglementation en matière d'informatique*
(Question, JO Débats AN, 19 octobre 1992, p. 4820).

Prévention et lutte contre la délinquance

- *Mise en place d'un système d'identification obligatoire afin de limiter les vols de vélos*
(Question, JO Débats Sénat, 16 juillet 1992, p. 1632).
- *Commerces et magasins confrontés à la petite délinquance et au vandalisme* (Question, JO Débats AN, 10 août 1992, p. 3738 et JO Débats Sénat, 13 août 1992, p. 1888).
- *Mesures prises par le Ministre de l'Intérieur pour lutter contre la délinquance et la criminalité*
(Question, JO Débats AN, 17 août 1992, p. 3861).
- *Vols d'automobiles et de cycles*
(Question, JO Débats AN, 24 août 1992, p. 3924).
- *Prévention des vols et recels liés à l'automobile*
(Question, JO Débats AN, 14 septembre 1992, p. 4253).
- *Politique de prévention de la criminalité et de la délinquance dans le département du Rhône*
(Question, JO Débats Sénat, 17 septembre 1992, p. 2137).
- *Prévention et lutte contre la délinquance à Etampes*
(Question, JO Débats AN, 12 octobre 1992, p. 4728).

Sécurité des moyens de paiement

- *Problèmes posés aux commerçants par les chèques volés*
(Question, JO Débats AN, 7 septembre 1992, p. 4083).
- *Prévention et traitement des chèques impayés, volés et sans provision*
(Question, JO Débats AN, 7 septembre 1992, p. 4087).
- *Sécurité des chèques et des cartes de paiement*
(Question, JO Débats Sénat, 10 septembre 1992, p. 2064).
- *Possibilité d'apposer une photographie sur les cartes de paiement*
(Question, JO Débats AN, 9 novembre 1992, p. 5110).

Drogue

- *Lutte contre la drogue*
(Question, JO Débats Sénat, 16 juillet 1992, p. 1618).
- *Politiques communautaires en matière de drogue*
(Question, JO Débats AN, 20 juillet 1992, p. 3302).

- *Lutte contre le trafic et le commerce de la drogue à la Guadeloupe* (Question, JO Débats Sénat, 13 août 1992, p. 1886).

Ecole et établissements scolaires

- *Sécurité dans les lycées* (Question, JO Débats Sénat, 1^{er} octobre 1992, p. 2241).
- *Violence et délinquance dans les établissements scolaires* (Question, JO Débats AN, 12 octobre 1992, p. 4708).

Environnement

- Rapport d'information de MM. Roland NUNGESSION et Guy LENGAGNE, déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires étrangères, *sur la préparation et le déroulement de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Tome II : le déroulement et les résultats de la conférence* (AN n° 2737).
- Rapport fait par M. Jacques GOLLIET, au nom de la commission des affaires étrangères, *sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement* (Sénat n° 29).
- *Dangers de l'utilisation de l'amiante dans les structures des bâtiments publics* (Question, JO Débats AN, 17 août 1992, p. 3838).
- *Dégénération de la couche d'ozone due aux CFC* (Question, JO Débats AN, 28 septembre 1992, p. 4500).

Déchets

- *Contrôle de l'entrée en France des déchets industriels étrangers* (Question, JO Débats Sénat, 16 juillet 1992, p. 1616).
- *Elimination des déchets* (Question, JO Débats AN, 20 juillet 1992, p. 3271 ; 27 juillet 1992, p. 3400 et 17 août 1992, p. 3838).
- *Risques de propagation du virus du SIDA par les ordures ménagères* (Question, JO Débats AN, 7 septembre 1992, p. 4120).
- *Collecte et élimination des déchets médicaux* (Question, JO Débats Sénat, 8 octobre 1992, p. 2308).
- *Récupération des bombes aérosols usagées* (Question, JO Débats AN, 9 novembre 1992, p. 5115).

Incendies de forêts

- *Prévention des incendies de forêts* (Question, JO Débats Sénat, 10 septembre 1992, p. 2055).

Nucléaire

- Proposition de loi de M. Jean-Yves LE DÉAUT tendant à la création de commissions départementales d'information et de surveillance des sites nucléaires civils (AN n° 2894).
- *Transport de matières radioactives* (Question, JO Débats AN, 3 août 1992, p. 3557 et JO Débats AN, 2^e séance du 4 novembre 1992, p. 4772).
- *Gestion des déchets radioactifs* (Question, JO Débats Sénat, 13 août 1992, p. 1879 ; JO Débats AN, 28 septembre 1992, p. 4502, 9 novembre 1992, p. 5116, et Sénat, 12 novembre 1992, p. 2535).
- *Fiabilité des mesures de la radioactivité de l'eau rejetée en rivière par les sites nucléaires* (Question, JO Débats AN, 19 octobre 1992, p. 4826).

Risques majeurs

- *Prévention des risques liés aux installations classées ou entreprises industrielles dangereuses* (Question, JO Débats AN, 28 septembre 1992, p. 4501).
- *Prévention des risques industriels* (Question, JO Débats AN, 2^e séance du 12 novembre 1992, p. 5198 et p. 5203).

Gendarmerie

- *Bilan de la réorganisation de la gendarmerie* (Question, JO Débats AN, 27 juillet 1992, p. 3389).
- *Moyens mis en œuvre par la gendarmerie pour lutter contre la délinquance et la criminalité* (Question, JO Débats Sénat, 6 août 1992, p. 1800).

Immigration

- *Rôle de la nouvelle carte d'identité infalsifiable dans le contrôle des flux migratoires* (Question, JO Débats Sénat, 13 août 1992, p. 1889 et 22 octobre 1992, p. 2383).
- *Immigration clandestine* (Question, JO Débats AN, 5 octobre 1992, p. 4623).
- *Zones d'attente des ports et aéroports* (Question, JO Débats AN, 5 octobre 1992, p. 4625).

Jeunes

- *Protection des mineurs* (Question, JO Débats AN, 10 août 1992, p. 3741).

- *Insertion en milieu rural des jeunes des banlieues les plus défavorisées* (Question, JO Débats AN, 21 septembre 1992, p. 4412).

Justice

- Rapport de M. Philippe AUBERGER, au nom de la commission des finances, *sur le projet de loi de finances pour 1993 (n° 2931) – Justice* (AN n° 2945).
- *Départementalisation de la justice* (Question, JO Débats AN, 10 août 1992, p. 3736).

Administration pénitentiaire

- Proposition de résolution de M. Charles MILLON *tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation dans les prisons* (AN n° 2930).
- Avis de M. Michel PEZET, au nom de la commission des lois, sur le *projet de loi de finances pour 1993 (n° 2931). Tome VII : Justice : Administration pénitentiaire et protection juridique de la jeunesse* (AN n° 2949).
- *Situation dans les prisons* (Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 7 octobre 1992, p. 3420 ; JO Débats Sénat, séance du 15 octobre 1992, p. 2684 ; JO Débats AN, 2 novembre 1992, p. 5023).
- *Projet « R Libre » contre la récidive* (Question, JO Débats AN, 26 octobre 1992, p. 4924).

Réforme du Code Pénal et de la Procédure pénale

- Rapport de M. Michel PEZET, au nom de la commission des lois, sur le *projet de loi (n° 2585) portant réforme de la procédure pénale* (AN n° 2932).
- Rapport de M^{me} Janine ECOCHARD, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations de travail et modifiant le code du travail et le code de procédure pénale (AN n° 2975).
- Rapport fait par M. Bernard LAURENT, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur (Sénat n° 5).
- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur (Sénat n° 487).

- Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à *l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations de travail et modifiant le code du travail et le code de procédure pénale* (Sénat n° 471).
- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, *portant réforme de la procédure pénale* (Sénat n° 3).

Statistiques

- *Remises de peine, permissions de sortie et libération conditionnelle des détenus* (Question, JO Débats AN, 21 septembre 1992, p. 4387).
- *Condamnations pour vols et crimes de sang* (Question, JO Débats AN, 28 septembre 1992, p. 4526).

Police

- Avis de M^{me} Denise CACHEUX, au nom de la commission des lois, sur le *projet de loi de finances pour 1993 (n° 2931). Tome IV : Intérieur : Sécurité, police* (AN n° 2949).
- *Proposition de désarmement des policiers*
(Question, JO Débats AN, 17 août 1992, p. 3859).
- *Missions des Renseignements généraux*
(Question, JO Débats Sénat, 27 août 1992, p. 1978).
- *Mise en place d'un Conseil supérieur de l'activité policière*
(Question, JO Débats Sénat, 3 septembre 1992, p. 2019).
- *Les femmes dans les CRS*
(Question, JO Débats AN, 21 septembre 1992, p. 4380).
- *Actifs occupant des postes administratifs*
(Question, JO Débats AN, 5 octobre 1992, p. 4620 ; 4624 ; 4627).

Moyens et effectifs de police

- *Commissariats et postes de police*
(Question, JO Débats AN, 21 septembre 1992, p. 4376).
- *Réorganisation des services de police et de la gendarmerie*
(Question, JO Débats Sénat, 8 octobre 1992, p. 2300).

Police municipale

- *Statut des polices municipales* (Question, JO Débats AN, 31 août 1992, p. 4012 ; Sénat, 3 septembre 1992, p. 2018 ; 15 octobre 1992, p. 2355 et 22 octobre 1992, p. 2392).
- *Présence des policiers municipaux dans les banlieues difficiles* (Question, JO Débats AN, 21 septembre 1992, p. 4375 ; 28 septembre 1992, p. 4516 et 5 octobre 1992, p. 4625).

Racisme dans la police

- *Intolérance à l'égard des fonctionnaires de police d'origine antillaise* (Question, JO Débats Sénat, 27 août 1992, p. 1977).
- *Rapport de la fédération internationale des droits de l'homme sur le racisme dans la police française* (Question, JO Débats Sénat, 17 septembre 1992, p. 2138).

Sécurité civile

- Avis de M. Paul-Louis TENAILLON, au nom de la commission des lois, sur le *projet de loi de finances pour 1993 (n° 2931)*. Tome V : *Intérieur : sécurité : sécurité civile* (AN n° 2949).

Sécurité intérieure – ordre public

- Rapport de M. Guy BECHE, au nom de la commission des finances, sur le *projet de loi de finances pour 1993 (n° 2931) – Intérieur : Sécurité* (AN n° 2945).
- *Protection des personnes âgées* (Question, JO Débats Sénat, 27 août 1992, p. 1972).
- *Aggravation de l'insécurité en Ile-de-France* (Question, JO Débats Sénat, 27 août 1992, p. 1974).
- *Sécurité dans les campagnes* (Question, JO Débats Sénat, 17 septembre 1992, p. 2106).
- *Sécurité publique* (Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 14 octobre 1992, p. 3671).
- *Problèmes de l'insécurité* (Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 16 octobre 1992, p. 3788).
- *Politique de lutte contre l'insécurité dans les villes et accroissement des pouvoirs des Maires* (Question, JO Débats Sénat, 22 octobre 1992, p. 2383).
- *Eventualité d'un projet de loi sur la sécurité intérieure en réponse à l'augmentation de la délinquance et de la criminalité* (Question, JO Débats AN, 26 octobre 1992, p. 4919).
- *Maintien de l'ordre et sécurité des spectateurs et des riverains du Parc des Princes* (Question, JO Débats Sénat, séance du 6 novembre 1992, p. 3106).

Sécurité privée

- *Convoyeurs de fonds* (Question, JO Débats AN, 24 août 1992, p. 3941).

Transports

- Rapport de M. Alain RODET, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 1993 (n° 2931). *Equipement, logement et transports : transports terrestres : route et sécurité routière* (AN n° 2945 – Annexe n° 20).
- Proposition de loi, présentée par M. Jacques MACHET et plusieurs de ses collègues, tendant à modifier la loi n° 89-469 du 10 juillet 1989 *relative à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de contravention* (Sénat n° 508).
- Avis de M. Jean-Pierre BAEUMLER, au nom de la commission de la production, sur le *projet de loi de finances pour 1993 (n° 2931). Tome VI : Equipement, logement et transports : transports terrestres* (AN n° 2950).

Accidents de la route

- *Accidents dus à la vitesse*
(Question, JO Débats AN, 20 juillet 1992, p. 3281).
- *Bilan des accidents de la circulation*
(Question, JO Débats Sénat, 30 juillet 1992, p. 1735 et 6 août 1992, p. 1819).
- *Nombre d'accidents mortels dus à des excès de vitesse de chauffeurs routiers* (Question, JO Débats Sénat, 3 septembre 1992, p. 2015).

Prévention des accidents – réglementation

- *Information sur les dangers pour le conducteur qu'entraîne la prise de certains médicaments*
(Question, JO Débats AN, 7 septembre 1992, p. 4125).
- *Opération de répression en matière de sécurité routière*
(Question, JO Débats AN, 14 septembre 1992, p. 4252).
- *Politique de communication en matière de sécurité routière*
(Question, JO Débats Sénat, 17 septembre 1992, p. 2143).
- *Prévention de l'alcoolisme au volant à la sortie des discothèques*
(Question, JO Débats AN, 5 octobre 1992, p. 4617).
- *Système de retenue à l'arrière pour les enfants de moins de dix ans*
(Question, JO Débats AN, 9 novembre 1992, p. 5123).

Transports aériens

- *Licenciements à Air France et sécurité des transports aériens*
(Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 7 octobre 1992, p. 3416).

Transports urbains

– *Sécurité des chauffeurs de bus*
(Question, JO Débats AN, 21 septembre 1992, p. 4377).

– *Insécurité dans les stations de métro*
(Question, JO Débats AN, 21 septembre 1992, p. 4374).

Travail

– *Risques professionnels* (Question, JO Débats AN, 21 septembre 1992, p. 4407 et JO Débats Sénat, 24 septembre 1992, p. 2205).

Ville

Problèmes dans les banlieues

– *Prévention de la délinquance et de la criminalité dans les banlieues*
(Question, JO Débats AN, 21 septembre 1992, p. 4413).

– *Futur projet de loi anti-ghetto et volonté d'esthétique*
(Question, JO Débats Sénat, 24 septembre 1992, p. 2207).

– *Plan d'action pour les banlieues défavorisées*
(Question, JO Débats AN, 19 octobre 1992, p. 4841).

– *Drogue et violence dans les banlieues*
(Question, JO Débats AN, 2^e séance du 21 octobre 1992, p. 4046).

Tags et graffitis

– *Lutte contre les graffitis* (Question, JO Débats AN, 3 août 1992, p. 3536 et 21 septembre 1992, p. 4412).

Dossier

Archéologie d'une politique publique, le cas de la sécurité routière

Séverine Decreton

Maître de conférences de droit public, Université de Valenciennes

Il est communément admis que la politique de sécurité routière apparaît en France au début des années 1970, au moment où de nouvelles données font état de l'obsolescence des textes normatifs. Or une étude plus fine montre que cette période consiste moins en une modification radicale des comportements qu'en une publicisation accrue d'un problème sanitaire saisi à la fois par le droit et le politique. Seule une démarche régressive permettra d'appréhender la politique publique de sécurité routière comme le résultat d'un dépôt sédimenté de mesures et de décisions convergentes, véritable « bricolage » constitutif qui semble avoir affecté la rationalité des futures actions.

« D'un point de vue moral, il est infâmant pour une nation de laisser tuer, mutiler, paralyser un nombre sans cesse croissant d'enfants et d'adultes au prix de douleurs atroces, et dans l'indifférence relative de ceux qui ne sont pas atteints »⁽¹⁾. Vingt ans après les déclarations indignées de Christian GÉRONDEAU, délégué à la sécurité routière, « l'holocauste routier »⁽²⁾ continue d'aligner ses sinistres comptabilités humaines et économiques, 10 000 morts et 220 000 blessés : le tribut annuel aux accidents de la circulation routière semble résister à la multiplication des discours incantatoires et des mesures définitives. Le problème est ancien. Dès leur apparition à la fin du dix-neuvième siècle, « les véhicules mus par eux-mêmes », comme les définissait *le Littré*, furent perçus à travers les dangers qu'ils créaient. Toute une littérature populaire se délectait à la une d'« enfants sauvagement écrasés » ou de la « jeune mère renversée avec son landau »⁽³⁾. Ce n'est que très progressivement que ces faits divers s'érigeront en faits de société, antichambre du futur problème politique qu'il est devenu aujourd'hui.

Il est communément admis que la politique de sécurité routière apparaît en France au début des années soixante-dix, à un moment précis où de nouvelles données font état de l'obsolescence des textes normatifs au

regard de la croissance rapide du parc automobile. Tout un florilège de mesures et de décisions semble en effet traduire une prise de conscience au niveau des autorités publiques d'un problème d'intérêt général, ainsi que d'une volonté manifeste d'y répondre (investissements spécifiques, instauration d'une vitesse maximale sur des portions de routes particulièrement dangereuses et fréquentées, création d'une mission interministérielle puis d'un comité interministériel à la sécurité routière préfigurant une série de textes législatifs et réglementaires...).

Toutefois cet effort de datation de l'émergence de la politique de sécurité routière relève, nous semble-t-il, d'un effet d'illusion, né de la publicité accrue des prises de position et d'une effervescence créatrice soigneusement orchestrée. L'époque découvre en effet les vertus de la médiatisation du discours politique ce qui, rétrospectivement, tend à grossir les traits. Mais une étude plus fine montre que 1970-1972 consiste moins en une modification radicale des attitudes et des comportements qu'en une pénétration dans l'« espace public »⁽⁴⁾ de la politique de sécurité routière. « Une chose est certaine : les politiques publiques ne se réduisent ni à des accidents ou hasards, ni à des nécessités auxquelles les autorités ne peuvent pas échapper »⁽⁵⁾. La connaissance génératrice de la politique de sécurité routière ne saurait procéder d'une quelconque fétichisation de dates charnières, qui tendrait à inscrire la naissance des problèmes sociaux dans le cadre de la révélation plus que de la construction. Seule une étude en amont permet d'appréhender le processus d'élaboration de l'objet sécurité routière, les cheminements chaotiques d'un problème et sa saisie progressive par différents « médiateurs »⁽⁶⁾. Un agenda plus ou moins formel de mesures avortées, de discours hésitants et d'interventions solennelles dessine ainsi une généalogie de l'ombre.

La démarche archéologique que nous entendons emprunter devrait donc tout d'abord montrer la politique publique de sécurité routière non comme un objet fini et rationalisé mais comme le résultat d'un feuilleté de mesures et de décisions convergentes. Nous nous demanderons ensuite si ce bricolage constitutif n'affecte pas la décision publique de tares indélébiles et susceptibles d'entraver la rationalité des différentes actions.

Généalogie d'un enjeu

Les premières conférences internationales relatives à la circulation routière datent de la Belle Epoque (1908), à un moment où l'automobile n'est encore qu'un « élément supplémentaire du folklore aristocratique »⁽⁷⁾. L'apparition de ces nouveaux véhicules, jugés maléfiques par une population en majorité rurale, prompte à lyncher les « écraseurs », suscite un mélange d'effroi et de fascination au sein de la riche bourgeoisie.⁽⁸⁾ Les premières courses automobiles émaillées de carambolages spectaculaires et meurtriers, font rapidement figure d'épopées des temps modernes.

Toutes les pièces d'un imaginaire social où se mélangent vitesse, liberté, et mort, se mettent en place dès le tournant du siècle. Toutefois, il faudra attendre la fin du second conflit mondial pour que germe le thème de l'insécurité routière dans une définition moderne. C'est en effet au cours de cette période que s'amorce un débat préfigurateur d'une politique volontariste. Cette première phase correspond à l'identification du thème de la sécurité routière.

Sécurité, liberté, solidarité représentent les trois valeurs nées dans le creuset de la Résistance, appelées à se transformer à la Libération en un socle idéologique pour les différentes politiques publiques. L'exemple le plus connu en est l'instauration de la sécurité sociale qui répond, à sa manière, à un besoin collectif de protection auquel les pouvoirs publics vont s'efforcer de répondre⁽⁸⁾. « Ce n'est pas un pur hasard si, à la fin de la période de guerre et bien souvent enfanté par la guerre elle-même, dans un grand nombre de pays... il est issu dans les esprits d'un vaste désir de sécurité, à peu près général à tous les stades de la vie : sécurité pour l'enfant, sécurité pour la mère, sécurité pour le travailleur, sécurité pour le vieillard », déclare Daniel MAYER devant l'Assemblée nationale le 11 juillet 1949. Aussitôt diverses « institutions d'études ou de recherches spécialisées dans la lutte contre tel ou tel danger » éclosent, constituant autant de signes de l'existence d'un Etat assistancial⁽⁹⁾. Nul doute que ce climat d'assurance collective forme un terreau idéologique dans lequel la sécurité routière trouvera, quelques années plus tard, des conditions favorables de germination.

C'est également dans ce souci global de prévention des risques que l'objet automobile sera appréhendé sous l'angle d'un surplus de confort et de liberté. Indice d'embourgeoisement, la voiture constitue bel et bien le « phénomène matériellement bouleversant de ce siècle »⁽¹⁰⁾. A l'orée des « Trente Glorieuses », l'achat d'une voiture est généralement envisagé comme un grand projet familial pour les français soucieux de s'échapper du quotidien. Instrument de découverte, en cette période où chacun exprime un besoin d'évasion, l'automobile devient un « signe de conquête »⁽¹¹⁾.

Avec la récession de l'industrie textile, une page économique se tourne. Le mineur, galvanisé par l'idéologie productiviste de la Reconstruction, illustre encore pour quelques années la France triomphante de la seconde révolution industrielle. Mais, alors que les coûts de production du charbon national augmentent, la construction automobile devient la vitrine de la reconquête économique. Trente ans après les Etats-Unis, la France entre dans l'ère de la consommation automobile de masse. En 1946, le public français découvre la « 4 CV », voiture populaire et accessible au plus grand nombre. Désormais les vacances jetteront sur les routes des masses d'hommes et de femmes quatre fois plus nombreuses que ne le fit la mobilisation d'août 1914. Le cinéaste Jacques TATI fera de Monsieur HULOT le témoin de cette « révolution invisible ». L'automobile symbolise à elle seule la fin de l'« économie paysanne ». Fait social, elle se

transforme en lieu mythologique dont les sémiologues tentent de percer les secrets. « Je crois que l'automobile est aujourd'hui l'équivalent assez exact des grandes cathédrales gothiques. Je veux dire une grande création d'époque, conçue passionnément par des artistes inconnus, consommée dans son image, sinon dans son usage, par un peuple entier qui s'approprie en elle un objet parfaitement magique »⁽¹²⁾ : en la faisant entrer dans ses « Mythologies », Roland BARTHES témoigne de la sacralisation du phénomène automobile. Reflet d'une culture, la voiture devient un signe porteur de rêves en investissant les imaginaires sociaux. Par le truchement de manifestations, véritables « liturgies profanes » (Vingt-quatre heures du Mans, Salon de l'automobile), les citoyens vont rendre grâce à la déesse, cherchant à s'en approprier un morceau, ne serait-ce que par le regard, l'onirisme automobile connaît son apogée.

Cet ensemble de représentations nourrira d'autant plus la réflexion sur la sécurité routière que les voitures se multiplient sur les routes, incitant les pouvoirs publics à passer à l'action. Dès 1949, le ministre des Travaux publics et des Transports, Christian PINEAU, déclare que « les problèmes de la route et de l'automobile sont liés d'une manière absolument indissoluble. Il nous faut dès maintenant prévoir certains travaux indispensables si l'on veut faire face aux nécessités du pays »⁽¹³⁾. Une série de voyages d'études aux Etats-Unis révèle l'importance des solutions urbanistiques dans le problème de la sécurité routière. Repris par la presse, ce discours axé sur la fluidité de circulation et le confort de l'usager ne tarde pas à provoquer un débat public. Embryonnaire, une demande de sécurité se profile. Les uns s'en prennent aux « chemins lépreux » et « pleins de nids de poules » ; d'autres, aux insuffisances des crédits affectés à la gendarmerie.

Mais l'explosion automobile dévoile surtout la méconnaissance et l'inadaptation de la réglementation. En effet, tous les propriétaires d'automobiles ne sont pas encore familiarisés avec les règles du code de la route ni même avec leur véhicule. Il est ainsi fréquent de dénoncer « les néophytes qui surestiment les réserves de leurs petites voitures et les lancent dans des efforts qui les font abaner misérablement au moment du dépassement » affrontant « la masse des vaniteux », héritiers des « barons du cent à l'heure, qui ont fait l'acquisition de voitures de série rapides et ne supportent pas d'être doublés »⁽¹⁴⁾. Le discours médiatique exhale un parfum de lutte des classes dont se saisissent quelques élus exigeant l'arbitrage des gouvernements. L'« écraseur » du début de siècle passe le témoin au « fou du volant ». La vitesse est de nouveau stigmatisée en des termes apocalyptiques. Au delà de ces récurrences, une différence de taille s'impose : l'après-guerre n'exige plus des pouvoirs publics et des usagers de la route une adaptation à l'automobile, mais une accoutumance à la démocratisation de ce mode de transport. Cela peut expliquer le succès du discours de la fluidité et des propositions à caractère préventif.

Cette période, qui s'étale approximativement de la Libération à 1950, correspond donc à un moment historique précis qui voit la confluence d'un

triple phénomène : tout d'abord, un état d'esprit dominant, issu des valeurs de la Résistance, qui valorise les notions de sécurité, de solidarité et de liberté, ensuite un volontarisme économique qui entend faire de l'automobile le fleuron de la politique industrielle nationale, enfin l'impérieuse nécessité d'adapter le réseau routier aux flux automobiles. La conception du risque demeure encore intuitive, très rarement soumise à l'épreuve des statistiques. L'intensification de la circulation, greffée sur la sacralisation de l'automobile, permet aux gouvernants de lancer le débat. Le thème de la sécurité routière n'apparaît cependant qu'en filigrane d'un discours plus général sur le confort de l'usager. Ponctuellement dénoncés, les comportements suicidaires ou criminels sont envisagés comme autant d'entorses aux règles de la civilité ou de la courtoisie. L'insécurité routière n'est encore qu'une scorie due au développement considérable du trafic. Elle gagnera en écho lorsque le thème se scientifisera.

Cette seconde phase correspond à la structuration de l'objet sécurité routière. Elle s'étend approximativement de 1950 à 1958 et fait intervenir successivement quatre « médiateurs » : les compagnies d'assurances, les médias, le Conseil économique et social et les médecins. Deux étapes peuvent être distinguées. On constate en effet, à la lecture de la presse, que le bilan humain, une fois révélé dans sa gravité, sera rapidement étayé d'un second calcul, de nature économique cette fois. Autrement dit, l'agencement de l'objet naît d'une saisie quantitative qui permet de connaître le nombre des victimes et les coûts occasionnés par les accidents de la route. Il est généralement admis que les premières comptabilités apparaissent à l'initiative des sociétés d'assurances. Dès 1952, les médias établissent des prévisions à l'occasion des fêtes pascales. « Les morts du dimanche sont le tribut payé à la fête : Pâques, avec ses accidents de la route statistiquement mis en évidence, est aussi la saison moderne des Parques », nous dit le sociologue Edgar MORIN⁽¹⁵⁾. Tandis que les compagnies d'assurances s'adonnent aux calculs de probabilité, la presse diffuse largement les chiffres. Quelques mois plus tard, ce sont les bilans de fin de semaine qui s'égrènent : « Les accidents de la circulation ont fait huit morts et soixante-dix-sept blessés pendant le dernier week-end ». Prédictions, récapitulatifs, c'est dans le chiffre que la lutte contre l'insécurité routière trouve une partie de sa légitimité. En s'arithmétisant, l'accident de la route quitte la chronique des faits divers pour accéder au statut de fait de société. Ce n'est qu'à ce niveau de « publicité » que les pouvoirs publics consentent à s'emparer d'un problème, au moment où la dramatisation médiatique le transforme en enjeu politique.

Dès 1952, « l'automobile est devenue plus meurtrière que la guerre aux Etats-Unis » révèle *Le Monde* du 19 avril : « Selon les estimations autorisées, 1 012 000 personnes ont perdu la vie au cours d'accidents de la circulation aux Etats-Unis depuis le début du siècle. L'association des compagnies d'assurances a déclaré que ce chiffre est de sept mille supérieur aux pertes enregistrées durant les guerres depuis 1715 ». Derrière cette réflexion se profile cette lancinante question : « Faut-il payer

un tribut au progrès ? » Doit-on admettre que les sacrifices exigés ne sont qu'une « rançon de l'évolution sociale due à la motorisation qui apporte à l'homme de nouvelles possibilités d'épanouissement et de nouvelles conditions d'existence ? »⁽¹⁶⁾. Pendant ce temps, quelques rares journalistes continuent de dénoncer les carences législatives et réglementaires, les insuffisances des crédits : « La majorité des automobilistes ignorent la manière de régler les phares-codes en l'absence d'un texte réglementaire précis », « la gendarmerie poursuit la modernisation de son matériel et de ses méthodes »⁽¹⁷⁾. De son côté, le Conseil économique et social se saisit du problème de la sécurité routière sur l'initiative du groupe de la CGT-FO⁽¹⁸⁾. « Il n'y a pas lieu de déplorer le nombre croissant de voitures en circulation... Par contre, nous devons prévoir pour le présent et surtout pour l'avenir les mesures nécessaires pour leur libre et facile circulation, dans des conditions de sécurité toujours accrues. Rien ne servira d'avoir encouragé ce nouveau bien-être social si la voiture doit rester au garage le dimanche et les jours de fête, sous le fallacieux prétexte que les routes sont encombrées et impraticables », déclare le rapporteur Edmond BAMBERGER, avant de conclure que « la sécurité doit faire l'objet d'une attention particulière ».

« Considérant le nombre croissant des accidents et constatant qu'ils ont pour cause, le plus souvent, des infractions aux règles de la circulation et des vitesses excessives ; que cette discipline est rendue difficile par la diversité des règlements, notamment en ce qui concerne la signalisation et la vitesse dans la traversée des agglomérations ; que les usagers de la route, quels qu'ils soient, ignorent bien souvent les dangers auxquels ils s'exposent et que leur éducation est un complément indispensable pour toutes les mesures de sécurité », le Conseil économique émet l'avis qu'il y a lieu :

- de renforcer la police de la route, qui doit rester à la fois éducative et répressive ;
- d'assurer la coordination entre les départements ministériels concourant à la police routière ;
- d'étudier les conditions suivant lesquelles la vitesse des véhicules pourrait, le cas échéant, être limitée sur certaines routes trop encombrées ou dangereuses ;
- d'étudier les moyens nécessaires pour suivre et proposer les visites techniques ou les améliorations à apporter au matériel automobile, en vue d'une meilleure sécurité ;
- de procéder, après chaque accident d'une certaine importance, à une enquête administrative et technique, indépendante de l'action judiciaire, afin que soient déterminées les causes de l'accident et les dispositions à préconiser pour en éviter le retour ;
- d'autoriser, sur les auteurs ou victimes d'accidents, une prise de sang... et de renforcer la responsabilité civile et pénale des accidentés reconnus avoir consommé une quantité excessive d'alcool ;

- de tirer les enseignements des statistiques d'accidents, tant en ce qui concerne la sécurité routière que l'aménagement des voies ;
- de prévoir que l'éducation de tous les usagers de la route sera commencée dès l'école, inscrite dans les programmes officiels et continuée par les campagnes (films, causeries, créations de comités départementaux etc.), amplifiant ainsi l'œuvre déjà commencée par la « Prévention routière ».

Cette résolution témoigne combien la sécurité routière n'a pas encore acquis d'autonomie. Envisagée comme un appendice de la circulation automobile, elle apparaît néanmoins sur la voie de la politisation. Par son avis, le Conseil économique et social devient l'artisan d'un droit prospectif en exhortant l'autorité publique à l'initiative. Cette résolution pionnière jette les bases d'un véritable programme d'action dans lequel sont exposés les grands thèmes actuels : la lutte contre l'éthylosme routier, les visites médicales, le contrôle technique, la formation à la sécurité routière dans les écoles, les campagnes... etc.

L'appel sera d'autant mieux reçu que des scientifiques vont prendre le relais. En janvier 1958, plusieurs médecins, dont le Professeur MONOD, produisent devant l'Académie de médecine un rapport jugé « consternant et documenté » par l'assistance. Leur discours s'articule autour de trois points : le bilan humain, le coût social, l'aspect comportemental.

— Les accidents de la route occasionnent bien des drames humains. Ils méritent d'autant plus l'attention qu'ils déclinent les « forces vives » de la nation. Ces sinistres représentent en effet pour les jeunes classes d'âge (entre seize et vingt-quatre ans) le premier facteur de mortalité.

— Les accidents de la route sont à l'origine d'un surcoût social : ils coûtent 150 milliards de francs (de l'époque). Ils sont source de dépenses indirectes, car les jeunes sont les plus touchés (perte de production), mais également de dépenses directes (coûts médicaux, coûts matériels, frais généraux).

— Les accidents sont certes un fléau, dont les causes immédiates relèvent de l'environnement du véhicule, mais également du chauffeur. Dans 95 % des cas, affirment les médecins, l'accident est dû à une faute du conducteur. L'insécurité devient affaire de comportement ! L'« affectivité » du conducteur, le « facteur caractériel », la « frustration » deviennent autant de variables psychologiques susceptibles d'expliquer l'accident⁽¹⁹⁾. Une fois les pièces versées au débat, le Professeur MONOD conclut que la lutte contre les accidents doit prendre désormais une orientation résolument médicale. On ne s'étonnera pas de l'intervention des cliniciens dans la phase de structuration du thème de la sécurité routière⁽²⁰⁾. Elle prolonge en fait les anciennes stratégies hygiéniques du XIX^e siècle qui virent se mobiliser les médecins dans la définition à la fois moralisante et physiologique de l'ordre social⁽²¹⁾. La parenté des discours est en effet étonnante.

Cette période, au cours de laquelle les médecins se saisissent de la nouvelle entité pathologique que constitue l'accident de la route, sera en

quelque sorte parachevée par le cri d'alarme lancé par l'OMS en 1965. Le rapport épidémiologique que vient de produire l'organisation constitue la première étude faite à l'échelon international. Ce rapport, dont la presse fait écho, accrédite l'hypothèse d'une « internationale » de l'accident. On y apprend que, dans certains pays, les accidents ont fait plus de victimes que la tuberculose et qu'aux âges où la mortalité est basse, ils ont causé à eux seuls le quart, le tiers et même près de la moitié des décès d'hommes de quinze à vingt-quatre ans : 34,2 % au Canada, 34,1 % aux Etats-Unis ! Soixante-dix pour cent des morts accidentelles sont en moyenne attribuées à la route. L'accident de la route est présenté comme la nouvelle peste menaçant de décimer les familles. La tuberculose, qui a longtemps concentré les craintes, cède le pas à la route. Le spectre de la maladie agité, il n'en faudra pas davantage pour que les médecins se sentent investis d'une nouvelle mission.

Une fois démontrée la dimension comportementale de l'insécurité routière, l'Eglise interviendra à son tour par la voix de *Radio-Vatican*. Un discours religieux, culpabilisateur, complète le registre médical. L'accident de la route devient alors un « crime contre la société » qui « appelle le jugement de Dieu »⁽²²⁾. Cette sollicitation des figures traditionnelles de l'autorité n'est pas innocente. Elle vient rappeler combien l'élaboration d'une politique publique est contextualisée, historicisée, déterminée par son enracinement socio-culturel, marquée par les intercesseurs privilégiés de la société du moment. C'est, en effet, après les prises de position publiques des médecins et de l'Eglise que les pouvoirs publics capteront le thème de la sécurité routière. Cette phase constitutive a forgé les principaux concepts aujourd'hui exploités par la classe politique (coût humain, coût social, part des usagers dans l'insécurité). Chaque « médiateur » apportant un élément supplémentaire et novateur. Cette structuration sédimentaire de l'objet sécurité routière a mobilisé, pour la première fois, l'ensemble des acteurs. Reste désormais à peaufiner leur partition respective. Ce travail d'ajustement et de formalisation des discours définit une troisième période marquée par l'institutionnalisation d'une politique publique.

« On ne peut plus accepter longtemps l'hémorragie que représentent en vies humaines les accidents de la route ». Ainsi s'exprime le ministre des Transports, Robert BURON, lors d'une conférence de presse le 10 septembre 1958. La classe politique a entendu le message des scientifiques. D'ailleurs, moins d'un mois après la communication du Professeur MONOD, l'Assemblée nationale adoptera le projet de loi relatif à la police de la circulation routière qui lui était soumis. Le rapporteur MRP du projet, Jean LACAZE, avait, il est vrai, souligné qu'il s'agissait d'une affaire en instance depuis trois législatures : « Il est urgent d'aboutir ; en ce domaine notre législation est archaïque ; elle remonte à la loi du 30 mai 1851 ! Nous envisageons des pénalités qui ont pu paraître excessives. Mais les accidents de la route tuent les jeunes plus que le cancer et la tuberculose ». En 1956, en effet, ces accidents ont fait 12 000 morts, plus

de 200 000 blessés ; ils ont en outre coûté 150 milliards de francs. Combien d'accidents ne seraient-ils pas évités si les conducteurs étaient plus prudents et plus respectueux du code de la route ! ⁽²³⁾.

L'objet sécurité routière est désormais cerné. Les scientifiques lui ont donné les traits de la comptabilité et de la psychologie. Il est devenu l'objet d'un consensus politique, à l'exception du Parti communiste qui fait valoir « qu'un texte répressif n'empêchera pas le nombre d'accidents d'augmenter proportionnellement à celui des véhicules », et de quelques députés isolés qui présentent le retrait du permis de conduire comme une « arme redoutable » capable de « ruiner une famille ».

Le contexte apparaît néanmoins propice à une offre de sécurité. La publication des statistiques d'accidents de dix-sept pays de l'OCDE, quelques jours après l'adoption de ce projet de loi, signale une détérioration de la situation (41 000 morts en Europe). L'organisation d'une « journée sans accidents » sur l'initiative de la Prévention routière, les appels à la prudence lancés par les pouvoirs publics (opération « sauvegarde ») ne parviendront guère à inverser la tendance. C'est dans ce contexte que Robert BURON décide de limiter la vitesse à 80 Km/h sur certaines portions de routes ⁽²⁴⁾, tout en promettant d'autres mesures susceptibles de réduire l'hécatombe (suppression de certains carrefours, virages et goulots d'étranglement, création d'un fichier central des contraventions, contrôle médical pour certains conducteurs, casque de protection pour les conducteurs de scooters et de motocyclettes...).

Oscillant entre la tentation réglementaire et l'option préventive, le ministre des Transports va s'adjointre des services d'analyse ⁽²⁵⁾ et d'impulsion.

Par arrêté du 3 septembre 1958 ⁽²⁶⁾, un Conseil permanent de la circulation et de la sécurité routière, chargé de « coordonner l'action des services », ayant « dans leurs attributions respectives la réglementation, l'organisation et la surveillance de la circulation sur les voies publiques » est créé au ministère de l'Intérieur (Art. 1^{er}). Quelques jours plus tard, un décret du 27 septembre 1958 porte création cette fois d'un Comité permanent de la sécurité routière ⁽²⁷⁾. La structure, rattachée au ministère des Travaux publics, des Transports et du Tourisme, se fixe pour objectif de « promouvoir toute mesure législative ou réglementaire ayant pour objet de diminuer le nombre et la gravité des accidents de la circulation routière, d'orienter et de coordonner l'activité des organismes privés participant à la prévention de ces accidents » (Art. 1^{er}). Outre sa vocation interministérielle, cet organisme entend regrouper les différents « géiteurs » de l'objet sécurité routière. Il faut souligner la présence de personnes privées en son sein : des médecins (dont le Professeur MONOD), ce qui n'étonne guère, le président de la Prévention routière ou son représentant (dont on connaît les liens tissés avec les organismes d'assurances), le secrétaire général de la Fédération des travaux publics CGT-FO, qui a incité le Conseil économique à se saisir du thème quelques années plus tôt. Sont également membres de droit : le président de la

Fédération nationale des clubs automobiles ou son représentant, le président de l'Automobile club de France ou son représentant, le secrétaire général de la Fédération nationale des chauffeurs routiers. Le choix de partenaires aux origines diverses, aux impératifs parfois opposés porte en germe l'inefficacité de cette structure⁽²⁸⁾.

On devine déjà toutes les contradictions, les compromis et compromissions qu'aura à surmonter la politique publique de sécurité routière. Elle devra conjurer tout d'abord le « mystère automobile », cette sacralisation qui ne cesse d'auréoler un bien de consommation. En contournant le mythe automobile, elle doit ensuite affronter les réticences des groupes de pression allergiques aux mesures de sécurité qui pourraient entraver leurs intérêts catégoriels. Ce parcours du combattant s'effectue enfin au travers d'un véritable dédale administratif : dès 1958, l'organigramme de la sécurité routière apparaît comme une structure polycéphale et parfois concurrentielle. Comment donc, dans ces conditions, présenter une action d'envergure cohérente et efficace ?

L'accroissement constant du nombre des décès provoqués par l'automobile a longtemps semblé un paradoxe logique mais temporaire. Aussi, l'expansion de ce bien de consommation était-elle encouragée unanimement. L'ampleur des recherches et des dépenses engagées viendrait à bout de l'holocauste et cette situation tragique disparaîtrait comme dans l'aviation où les accidents diminuaient régulièrement malgré un accroissement du trafic. Pourtant, au cours de la période décennale 1960-1970, on assiste au développement spectaculaire de l'insécurité routière. De 1964 à 1965, les nombres d'accidents et de victimes ont progressé de plus de 9 %, soit aussi vite que le volume de la circulation. Tenant des propos alarmistes, le président de la Prévention routière internationale déclare au cours d'une conférence de presse que le nombre de tués devrait s'élever en 1975 à 24 000. La demande sécuritaire se renforce : « L'Etat doit savoir que la sécurité s'organise et se paye »⁽²⁹⁾. A la suite de la parution du livre de Ralph NADER *Ces voitures qui tuent* (1966), les mouvements consuméristes présentent la voiture comme bruyante, polluante et onéreuse.

« Nous n'hésiterons pas à prendre des mesures, même impopulaires pour diminuer le nombre des accidents de la route » déclare Edgar PISANI, ministre de l'Équipement en avril 1966, avant de s'entendre répliquer par le député DELORME, troublé par les fameux « tribunaux de la route », que « la répression ne doit pas être une épée de DAMOCLES suspendue en permanence au-dessus des automobilistes »⁽³⁰⁾.

C'est dans cette cacophonie que les pouvoirs publics s'efforcent de systématiser leur approche de la sécurité routière. En juin de la même année, un premier train de mesures est adopté en Conseil des ministres, censées améliorer la sécurité routière. Frileuses, ces réformes veillent surtout à « ne pas braquer l'automobiliste », selon un mot de l'époque. En assimilant l'automobiliste à l'électeur, la progression de la sécurité de la circulation passe par la nécessaire approbation de l'opinion publique. Les

gouvernants, soucieux de leur popularité, s'alignent sur les sondages pour mieux définir leurs choix politiques : « Le gouvernement ne saurait renoncer à appliquer de nouveau en 1967 les mesures de surveillance de l'été dernier, d'autant moins qu'un sondage de l'IFOP a révélé que 67 % de nos concitoyens sont favorables à la suspension immédiate du permis de conduire des mauvais chauffeurs »⁽³¹⁾. Ultérieurement, aucun homme politique ne se risquera à méconnaître la demande sécuritaire. En matière de sécurité routière, le courage consiste bien souvent à suivre l'opinion. C'est également ce souci électoraliste qui conduira Jacques CHABAN-DELMAS et Georges POMPIDOU à se saisir du thème de l'insécurité. Classée grande cause nationale, la sécurité routière entre dans le programme de la « Nouvelle société », et s'inscrit parmi les devoirs qui incombent à l'Etat : « proposer ou fixer les objectifs, prévoir les moyens essentiels, payer d'exemple en s'appliquant à lui-même les réformes qu'il préconise, inciter, encourager, convaincre et, en fin de contrat, décider... Les vraies réformes le plus souvent ne sont pas celles que l'Etat conçoit et impose unilatéralement mais bien celles qu'avec son aide, la société a elle-même conduites »⁽³²⁾.

La dynamique sécuritaire issue des années soixante-dix ne s'est pas créée *ex nihilo*. Elle constitue plus l'aboutissement d'un processus qu'une apparition miraculeuse. Accréditer cette dernière hypothèse reviendrait d'ailleurs à faire l'impasse sur une série d'éléments capitaux, forgés en amont de cette période, dont nous nous sommes efforcés de rendre compte. Des preuves irréfutables, fruits de recherches scientifiques, étaient exposées dès les années soixante. La redistribution de ces données accélèrera bientôt le processus d'inscription de la sécurité routière dans l'agenda gouvernemental. L'aliénation grandissante de la société à l'égard du phénomène automobile, la promotion d'une politique contractuelle sous l'impulsion de Jacques CHABAN-DELMAS, l'aspiration des français à l'amélioration de la qualité de la vie, les premiers signes de dépendance énergétique à l'égard du Proche-Orient représentent autant de facteurs qui, conjugués les uns aux autres, contribueront à la publicisation de l'insécurité routière. Le problème sanitaire devient alors un thème politique érigé en objet consensuel, transcendant les querelles et les clivages partisans⁽³³⁾. Les constats numériques s'effaceront alors pour faire place à un discours de l'émulation et de l'action. La sécurité routière devient un enjeu propice à de multiples réajustements : « des jugements... définissent l'événement comme insupportable, immoral, donc comme devant conduire à une action de changement »⁽³⁴⁾. L'existence d'un « seuil de tolérance » n'en constitue-t-elle pas la meilleure preuve ? En scrutant sourcilleusement les variations à la hausse ou à la baisse du taux de mortalité, les hommes politiques ne feignent-ils pas d'organiser ce qui les dépasse ?

Les modalités d'intervention

Le chercheur qui appréhende la sécurité routière comme un objet d'étude sera, tout au long de ses investigations, confronté à une question récurrente : comment l'Etat gère-t-il un domaine d'intervention ?

Devant l'ampleur du fléau, la sécurité routière est devenue le thème d'un débat public. Périodiquement, les hommes politiques sont sommés de prendre position et d'agir. Mais les ambitions que se fixe le gouvernement dans sa lutte contre l'insécurité routière ne peuvent être atteintes que si la société entière en fait son objectif. Loin d'être un simple exécutant, le citoyen devient donc un acteur dans le système. Qu'il s'agisse de contraindre l'automobiliste à l'obéissance ou plus modestement de l'interpeller, l'Etat, au fil de ses multiples incursions dans le champ de la sécurité routière, a appris à diversifier ses modes d'action. Seule lui importe, en effet, l'infexion des macabres statistiques. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous nous efforcerons ici d'appréhender les techniques les plus usitées qu'emploie le maître d'œuvre de la politique de sécurité routière dans le but qu'il s'est fixé. D'inspiration partenariale voire paternaliste, l'entreprise étatique de domestication du risque routier oscille largement entre la « domination » et le « service »⁽³⁵⁾. Deux stratégies responsabilisatrices, tendant au commandement ou à la séduction sont ainsi concurremment employées : l'assujettissement à la norme et le message civique.

Dans le domaine de la sécurité routière, l'interventionnisme étatique revêt une dimension essentiellement instrumentale. Les textes législatifs et réglementaires y apparaissent, en effet, comme autant de leviers offrant la possibilité à l'autorité publique d'influencer les comportements, autrement dit d'agir sur la société. Par exemple, l'enseignement des règles de sécurité afférentes à la circulation est une obligation légale⁽³⁶⁾. Il s'agit alors de préparer les jeunes à leurs futures responsabilités de conducteurs. L'éducation routière permet l'acquisition des connaissances propres à éviter les dangers de la route.

Censée jouer le rôle d'un garde-fou, la norme incite également au respect de la sécurité publique. L'inobservation des règles, qu'elles émanent du législateur (conduite en état d'ivresse, par exemple) ou de l'autorité réglementaire (respect d'une vitesse maximale, port de la ceinture de sécurité...) expose au demeurant leur auteur, indépendamment des peines d'amende et même d'emprisonnement, à une peine spécifique : la suspension ou l'annulation du permis de conduire. Le droit de la sécurité routière apparaît alors sous les traits d'un droit d'essence prescriptive, dans lequel la norme s'apparente au commandement. Mode de régulation, le droit de la sécurité devient l'artisan d'une paix sociale, dont le contournement appellerait un supplément d'intervention.

Dans leur perpétuel souci de transformer la société, les pouvoirs publics étendent sans cesse la réglementation, ne laissant personne hors de son emprise. Une multitude de textes complémentaires les uns des autres

visent à insérer la réalité sociale dans un corset normatif censéachever la politique publique de sécurité routière. L'encadrement maximum des conduites débouche donc naturellement sur une activation de la production juridique. Pour la classe politique, un constant recentrage des règles et plus spécialement des sanctions du code de la route, doit assurer la responsabilisation d'une population toujours prompte à dénoncer le « délit purificateur répressif »⁽³⁷⁾.

Par l'édition de règles, l'Etat-Sisyphe cherche perpétuellement à court-circuiter le risque routier. Symbolisé par un important arsenal législatif et réglementaire, l'acharnement n'est cependant pas payé de résultat. On assiste en effet depuis de nombreuses années à une stagnation des chiffres de la mortalité. Et si des succès encourageants ont été obtenus en 1990, la décrue, accueillie avec un grand soulagement par les responsables de la sécurité routière, n'est pas pour autant spectaculaire et demande consolidation.

N'y voir qu'une cause unique relève bien évidemment de la légèreté, sinon de la gageure. Pourtant, la lente conquête de la sécurité routière nous semble indissociable de cette question aussi troublante qu'icônonclaste : l'acte de réglementation ne serait-il pas vécu, avant tout, comme un acte politique symbolique ? Certes l'Etat, nous venons de le voir, intervient grâce à des actes régulateurs, mais n'est-il pas lui-même tenté de réguler ses propres interventions ? « L'enchantement se dissipe lorsqu'il s'agit de prendre la décision, car avec elle sonne l'heure de la vérité »⁽³⁸⁾. En effet, deux données interfèrent profondément dans le processus décisionnel : le budget d'une part, l'opinion publique d'autre part.

A l'instar des bonnes ménagères, les gouvernements se montrent désireux d'actions performantes au moindre coût. L'efficacité des mesures de sécurité routière est alors contrôlée en termes budgétaires. Toute la difficulté consiste à choisir parmi les moyens techniques et réglementaires. Ainsi, entre une dépense et une restriction de liberté, c'est la seconde qui primera : élargir une route coûte plus cher qu'interdire le dépassement sur une voie étroite. Cela peut expliquer l'accent généralement mis sur les pathologies comportementales de l'automobiliste. De ce fait, lorsque fut décidée le 27 octobre 1988 la mise en place d'une commission chargée de rédiger un « Livre blanc » sur la sécurité routière, Georges SARRE, Secrétaire d'Etat chargé des Transports routiers et fluviaux, dans une lettre adressée à Pierre GIRAUDET, président de la Fondation de France, incitait les experts à « étudier tout particulièrement les problèmes liés au comportement du conducteur ». On peut donc dire que le processus décisionnel est marqué, dès le départ, du sceau de l'opportunité.

L'opinion publique pèse également sur l'orientation des choix politiques. Pierre MÉHAIGNERIE, alors ministre de l'Equipment, du Logement et des Transports, reconnaissait qu'« on ne peut défendre la sécurité publique en laissant de côté la sécurité routière. Certains ministres, c'est vrai, ont tendance à dire « n'ennuyez pas les français ». Je réponds que la sécurité

est indivisible. Ceux qui redoutent les conséquences électORALES d'une politique efficace ne se rendent pas compte de la sensibilité des français à l'égard des accidents de la route »⁽³⁹⁾.

Consciente de l'existence d'un problème à surmonter, la population appelle tel ou tel décideur à l'intervention, notamment par le biais des sondages. En répondant à l'intérêt d'une partie des citoyens soulevé pour tel ou tel point intéressant la sécurité routière, la classe politique s'Imagine prouver qu'elle veille au bonheur de chacun. Le poids de l'opinion publique dans l'élaboration d'une politique publique marque également ses limites. Une phrase, extraite de la correspondance échangée entre Georges SARRE et Pierre GIRAUDET, résume parfaitement ce constat : « Les mesures ont été choisies dans une perspective d'efficacité, mais aussi de réalisme, de telle manière qu'elles puissent être comprises du public et reconnues par lui comme indispensables »⁽⁴⁰⁾. La mise en application d'une politique publique est toujours autolimitée. Afin d'illustrer ces propos, prenons l'exemple capital dans l'élaboration d'un droit à la sécurité routière : l'imprégnation alcoolique au volant.

L'opinion publique condamne largement l'éthylisme routier et admet volontiers qu'il s'agit là d'une cause déterminante d'accidents, appelant la répression. Ce problème, au fil du temps, est devenu l'un des grands classiques de la sécurité routière. Un sondage SOFRES de 1976, réalisé à la demande du secrétariat général du Comité interministériel à la sécurité routière montre que la lutte contre la conduite en état d'ivresse est un domaine sensible aux yeux de la population. Soixante-deux pour cent des sondés déclarent en effet que les pouvoirs publics devraient agir en priorité contre ce fléau⁽⁴¹⁾. Le message sera entendu : « Si l'usage raisonnable de boissons alcoolisées, généreusement produites sur notre sol, n'est pas en soi condamnable, il ne faut pas cesser, par contre, de dénoncer les conséquences particulièrement dramatiques de l'absorption immodérée d'alcool, dès lors que son consommateur est appelé à conduire un véhicule, [une action contre cet état de fait] est, du reste, profondément ressentie par de larges couches de l'opinion et a trouvé un écho auprès du Parlement »⁽⁴²⁾.

Depuis, l'opinion s'est radicalisée. En 1988, 92 % des automobilistes déclaraient que la conduite en état d'ivresse jouait un très grand rôle dans les accidents : 6 %, un assez grand rôle et 1 % un faible rôle. Même si elle cache des disparités, la condamnation verbale de l'alcool est donc sans appel. Cette grande sensibilité a constitué un terreau particulièrement fécond pour l'interventionnisme des pouvoirs publics. Cette radicalisation textuelle s'est renforcée au rythme des faits divers médiatisés et des vérités scientifiques⁽⁴³⁾.

Aussi, depuis la fameuse loi pionnière du 15 avril 1954 relative au traitement des alcooliques dangereux pour autrui, différents textes ont cherché à régler ce problème⁽⁴⁴⁾. Récemment, une loi du 31 octobre 1990 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière est venue

conforter cette longue évolution⁽⁴⁵⁾. Le nouveau dispositif permet, en effet, aux forces de police et de gendarmerie d'effectuer des contrôles dans le cadre de leur mission générale de surveillance. Les maires et les adjoints pourront également ordonner les dépistages préventifs, toutes mesures censées contribuer, une fois de plus, à dissuader les automobilistes de conduire sous l'emprise d'un état alcoolique. Sur un attirail législatif et réglementaire déjà imposant viennent donc se greffer régulièrement d'autres textes réputés complémentaires. Mais cette frénésie normative ne porte-t-elle pas en elle les germes de l'inefficacité ?

Depuis de nombreuses années, le phénomène de sédimentation juridique se renforce dans le domaine de la sécurité routière. Des textes, toujours plus nombreux, poussent le raffinement jusqu'au détail. Les multiples renvois de textes à textes deviennent une source d'obscurité et de confusion non seulement pour les agents de l'Etat mais également pour le citoyen et le magistrat⁽⁴⁶⁾. Qu'il s'agisse de l'éthyisme routier, du port de la ceinture de sécurité, du contrôle technique – pour ne citer que quelques exemples – les bienfaits de la rationalisation de la production juridique échappent à la classe dirigeante. L'insécurité routière devient le théâtre d'une véritable « incontinence réglementaire »⁽⁴⁷⁾. Or, de cette hyper-réglementation, ne risque-t-il pas de surgir des inégalités entre les citoyens et donc un affaiblissement de l'Etat de droit.

Il semble, en effet, que plus la réglementation prolifère, plus l'indiscipline sociale est grande. Reprenons l'exemple de la législation luttant contre l'alcoolisme. Ici se vérifie le vieux principe *Corruptissima respublica, plurimae leges* énoncé par TACITE qui dénonçait déjà la corruption et l'incivisme qu'engendre l'inflation textuelle⁽⁴⁸⁾. Il est devenu aujourd'hui très difficile de maîtriser l'ensemble des règles consignées dans le code de la route, ce qui tend à confirmer les propos de Jean CARBONNIER : « Le code est devenu une commodité de documentation et non un support de désinflation »⁽⁴⁹⁾. « Au moment où une civilisation atteint un stade où la complexité des règles, lois et règlements est telle qu'il n'est pas possible de connaître tous les textes en vigueur à un moment donné, elle frôle le désordre, l'incohérence », surenchérit Luc SILANCE⁽⁵⁰⁾. Cette complexification du droit de la sécurité routière, alliée à la marge de liberté des services, débouche sur ce que Jacques CHEVALLIER appelle un « déficit d'exécution » voire des pratiques d'« anti-droit »⁽⁵¹⁾.

Aussi probe soit-il, le système administratif s'affole parfois. Sur le terrain, le ritualisme et la logique de l'arrangement se renforcent mutuellement.

Prenons le cas des conditions frauduleuses de transport que décrivent minutieusement François DUPUY et Jean-Claude THÖENIG dans leur ouvrage *L'administration en miettes*. Réprimer ou réglementer davantage, tels sont les termes du dilemme : « Réprimer, c'est en l'occurrence intensifier de façon significative les contrôles sur les routes, en mobilisant les divers services publics, police nationale, CRS, gendarmerie nationale, or, le contrôle administratif, d'une manière générale, ne peut être qu'une

négociation entre le contrôleur et le contrôlé. Le fonctionnaire doit exercer une certaine répression dans les limites acceptables par sa hiérarchie : ni trop ni trop peu. Le contrôle doit accepter un minimum de répression, à la limite sur un point sans importance pour lequel l'agent se contentera d'un avertissement sans sanction, s'il ne veut pas courir le risque d'une vérification totale et en profondeur qui l'empêchera, à coup presque sûr de rouler. La règle n'est pas faite pour être appliquée, mais pour qu'au sujet de son application une négociation puisse s'engager entre les parties directement ou indirectement concernées »⁽⁵²⁾. Certes, et d'une manière générale, le contrôle routier reste ce qu'il a toujours été : une tâche ingrate, techniquement et moralement complexe à exécuter dans la mesure où la popularité de la gendarmerie en pâtit. Or, « la crainte du gendarme, c'est précisément de perdre le soutien des habitants de sa circonscription d'affectation. Car le respect de la réglementation par les routiers n'est pas son problème essentiel. Dans sa tâche ou ses missions (la sécurité des personnes, la lutte contre la délinquance, le quadrillage des campagnes), l'essentiel pour le gendarme est de pénétrer le tissu social local notamment avec le soutien des élus, et d'y glaner des informations », concluent les auteurs.

Tout en interprétant la loi, le fonctionnaire fixe les limites de sa tolérance : l'infraction à la réglementation lui semble indigne d'intérêt. Le gendarme se permet de réécrire les textes. Aux règles uniques de Paris, il substitue des normes compatibles avec la réalité locale dans le but d'y rencontrer un avantage : la sauvegarde de sa popularité.

C'est donc une dimension philosophique qu'atteint ce débat, renouvelant la problématique du rapport Etat-Société. « On ne change pas la société par décret », écrit à juste titre Michel CROZIER⁽⁵³⁾. La norme n'est souvent qu'un matériau à l'état brut incapable de séduire. Aussi faut-il la parfaire. Pour atteindre la cible, l'Etat doit donc également séduire, entreprendre une action psychologique en profondeur auprès des usagers de la route, agir par « imprégnation ».

Soucieux de se faire comprendre, convaincu qu'un savoir-faire transite nécessairement par un faire-savoir, l'Etat pénètre le corps social grâce à la diffusion périodique de messages sécuritaires, sous la forme notamment, des campagnes de sensibilisation au respect de la réglementation, étape classique sinon incontournable d'une politique incitative.

La sécurité routière entre dans l'âge médiatique avec la création en 1972 d'un Comité interministériel à la sécurité routière et la nomination du premier délégué à la sécurité routière, Christian GÉRONDEAU. Celui-ci, jouant immédiatement du registre personnalisé, décide aussitôt de lancer des campagnes publicitaires de grande ampleur, financées par des budgets importants. Les thèmes portent en priorité sur l'alcool au volant, les limitations de vitesse, le port de la ceinture de sécurité, sans oublier la protection des enfants ou des personnes du troisième âge (1977), le port du casque et la conduite de nuit (1976). On se souvient des slogans :

« Apprenons la rue à nos enfants » (1974), « Un petit clic vaut mieux qu'un grand choc » (1975), « Ne leur rendez pas la rue impossible », « Boire ou conduire, il faut choisir ».

Ces opérations affichent un double espoir : obtenir des usagers un comportement plus soucieux des impératifs de la route d'une part, informer le public d'autre part. Aussi, les campagnes de sécurité apportent, en premier lieu, de multiples renseignements sur le *Code de la route*, précisent les récentes modifications législatives et réglementaires (« 50 en ville, 50 facile »). Elles encouragent, en second lieu, des attitudes réputées souhaitables : la maîtrise de soi, l'esprit civique, tout en cherchant à combattre certains agissements, tels que la consommation excessive d'alcool, les erreurs de conduite et les risques inutiles.

Rompues aux techniques du marketing, les campagnes de sécurité routière correspondent à des stratégies. Faut-il viser une attitude générale, augmenter le niveau global de l'information, s'attaquer à un comportement spécifique ? Le message doit-il s'adresser à tous les usagers de la route ou seulement à certains d'entre-eux ? Comment sensibiliser les destinataires ? Joue-t-on le registre de la crainte ou, au contraire, en appelle-t-on à d'autres motivations ? Quel sera le calendrier de diffusion des recommandations ? Quels sont les outils de communication les plus indiqués ? A quel moment convient-il de diffuser les slogans ? Où se trouve le point d'équilibre optimal de la répétition et de la variation des messages ? Inutile de prolonger les interrogations pour s'apercevoir que le décideur se trouve ici confronté à des choix multiples.

La simplicité apparente du discours, la disponibilité du support de diffusion (radio, télévision, presse écrite...) font de la publicité destinée à promouvoir la sécurité routière l'un des instruments de communication les plus pratiques. Ceci ne va toutefois pas sans écueils.

Tout d'abord, il ressort d'études que certaines campagnes présentent des insuffisances caractérisées de conception : « Les spécialistes de la publicité de masse en matière de sécurité routière savent que le public fait l'objet de bien d'autres messages qui seraient susceptibles d'influencer l'attitude et le comportement des usagers de la route. Il se dégage toutefois l'impression que la teneur de la publicité destinée à promouvoir la vente des voitures, de l'essence, des enjoliveurs et autres accessoires ne sont pas obligatoirement compatibles avec la promotion d'une attitude favorable à la sécurité routière »⁽⁵⁴⁾. Car voilà le dilemme. La publicité est devenue un centre d'intérêt en soi, d'où ces films à l'esthétique réussie et aux nombreux effets visuels. Or, dans un contexte d'idéalisation de l'automobile, objet de rêve, instrument de plaisir, la sécurité routière n'apparaît-elle pas quelque peu attentatoire aux phantasmes du spectateur ? Les spots publicitaires ont trop souvent tendance à jongler avec les contradictions, comme en témoignent les campagnes en faveur des « petites bombes » (GTI et plus récemment Clio 16 S), un marché qui s'adresse à une population jeune et fortunée, au profil dynamique et aventureux, qu'il

s'agit de séduire par les performances de vitesse. La publicité automobile représente encore bien souvent un défi à la sécurité routière qui doit hisser sa communication au même niveau d'attractivité.

Ensuite, les campagnes de sécurité, comme toute publicité, sont exposées au risque de voir la forme du message prendre le pas sur le fond. Il en fut ainsi pour le spot « Un verre ça va, trois verres : bonjour les dégâts ». Détourné de son sens initial, le slogan a fait le bonheur des journalistes, sans pour autant contribuer à la régression de l'éthyisme routier. On touche ici aux limites intrinsèques de la publicité. Son impact sur les comportements est certes incontestable, mais elle suit autant l'opinion qu'elle contribue à la forger.

Au-delà de l'exercice de style, quelle valeur faut-t-il attribuer à cette démarche préfiguratrice du respect de la réglementation ? Le message public fait-il du citoyen un acteur administratif ou, au contraire, un simple jalon d'une politique restauratrice de l'ordre public ? L'enjeu est de taille, on le comprend.

En effet, si l'OCDE retient une conception dynamique des campagnes⁽⁵⁵⁾, ménageant ainsi un rôle actif au citoyen, c'est plutôt, selon nous, une conception infantilisatrice de celui-ci qui prévaut actuellement. L'Etat, donneur de leçons, dispensateur de sermons, cherche à souder des individus autour d'une cause nationale, agissant à la manière d'un « bon père de famille » ou encore d'un « grand frère ». Derrière les messages agréables, humoristiques, gais, positifs, se profile toujours l'« Etat éducateur » cher aux révolutionnaires de 1789⁽⁵⁶⁾. Par le message public, l'Etat cherche donc à façonner le citoyen, à « changer l'homme ». Aussi peut-on dire que les campagnes de sécurité routière reposent sur « un gigantesque travail de régénération sociale destiné à transformer le cœur de l'homme jusqu'à ce que l'individu égoïste s'efface en lui pour céder la place au citoyen vertueux et dévoué ». C'est bien une finalité hygiéniste que s'assignent les pouvoirs publics. Derrière l'argument fallacieux du « droit à la sécurité »⁽⁵⁷⁾ se profile donc le spectre d'un Etat tutélaire soucieux de réformer l'individu.

Voilà le paradoxe : constamment à la recherche d'une approbation, ce n'est pas un dialogue que la classe politique a institué mais un monologue à deux voix : celle de l'Etat qui, grâce au poids de la recommandation cherche à encadrer la société civile, celle du citoyen, qui fait de la résistance passive. Celle-ci n'acceptera les interdictions ou les messages coercitifs que dans la mesure où l'insouciance des uns entrave la liberté des autres, ce qui peut expliquer la popularité des messages recommandant de ne pas boire d'alcool avant de conduire un véhicule.

Crainte et admiration, tels sont les sentiments contradictoires qu'engendra l'apparition de l'automobile en ce début de siècle. La curiosité devait cependant bien vite céder le pas à l'anxiété. Avec ce nouveau mode de locomotion se manifestait, en effet, une forme d'insécurité contre laquelle on cherchait à se protéger avec plus ou moins de bonheur.

En ce sens, les premières réglementations furent regardées comme autant de boucliers censés protéger la population d'un mauvais sort.

Ce phénomène, en raison de son caractère artisanal, nous apparaît aujourd'hui plus proche du bricolage normatif que du système achevé. Les textes pionniers, malgré les résistances qu'ils susciterent, symbolisent une politique de prévention des accidents à « éclipse ». La mise en garde contre les excès de vitesse y occupe une place de choix, cantonnant ainsi d'autres problèmes à la marge. Par exemple, les autorités demeurent muettes sur l'impact de l'alcool et certains ouvrages proposent en toute innocence des « itinéraires dégustatifs » dans le Bordelais !

La régulation symbolique d'une peur profonde fait aujourd'hui place à la recherche d'un consensus. Bien rares sont en effet les thèmes cristallisant autant de passion que celui de la sécurité routière.

Cherchant à diversifier ses méthodes, l'Etat prescrit et séduit, ordonne et incite. La norme et la recommandation alternent ou se superposent dans le but de gérer le risque et l'espoir d'apprioyer la nature humaine.

Cette volonté doit néanmoins tenir compte des velléités d'indépendance des citoyens, toujours tentés de se constituer un rempart contre ces incursions dans leur vie quotidienne. A l'aube du XXI^e siècle, le droit de la sécurité routière apparaît comme un « droit de l'aléatoire »⁽⁵⁸⁾ ponctuellement saisi par le politique.

Notes bibliographiques

- (1) « Circulation et sécurité, regards sur la France », novembre 1972, p. 257.
- (2) CHESNAIS (J. C.), *Histoire de la violence*, Laffont, 1981, p. 276.
- (3) Titres du *Petit Parisien* relevés durant l'année 1910.
- (4) Au sens où J. HABERMAS l'entend dans son ouvrage *L'Espace public*, Payot, 1986.
- (5) MENEY (Y.), et THÉNIG (J. C.), *Politiques publiques*, PUF, Coll. Thémis, 1989, p. 161.
- (6) Selon le concept développé par Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, PUF, Que sais-je ?, 1990.
- (7) POULAIN (H.), *L'art et l'automobile*, Sud Edition, 1984, p. 23.
- (8) Voir ROSANVALLON (P.), *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Seuil, 1990, pp. 184 et s.
- (9) DOURLENS (C.), et alii (dir.), *Conquête de sécurité et gestion des risques*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1991, p. 27.
- (10) YONNET (P.), *Jeux, modes et masses*, Gallimard, 1986, p. 277.
- (11) BAUDRILLARD (J.), *Le système des objets*, Gallimard, 1972, p. 94.
- (12) BARTHES (R.), *Mythologies*, Seuil, 1957, p. 150.
- (13) *Le Monde*, 4 octobre 1949.
- (14) MERLIN (O.), « Une expérience de la route », *Le Monde*, 19 septembre 1950.
- (15) MORIN (E.), *L'esprit du temps*, Grasset, 1962, p. 155.
- (16) « Épidémiologie des accidents de la route », *Chronique OMS*, novembre 1966, p. 437.
- (17) *Le Monde*, 14 mai 1952.

- (18) « Le problème de la circulation routière en France », Session de 1953, Séances des 9 et 10 décembre, *JO*, avis et rapports du Conseil économique et social, 11 décembre 1953, pp. 985-1007.
- (19) Chronique médicale du Professeur A. LEMAIRE « Les accidents de la route et la psychologie du conducteur », *Le Monde*, 9 août 1958.
- (20) Ne continue-t-elle pas aujourd'hui avec les interventions fréquentes et médiatiques des Professeurs GOT et TUBIANA ?
- (21) On se reportera aux travaux de Michel FOUCAUET et de l'historien Alain CORBIN, plus particulièrement, *Le miasme et la jonquille*, Aubier, 1982.
- (22) *Le Monde*, 26 juillet 1958.
- (23) *JO*, Débats Assemblée nationale, 1958, p. 284.
- (24) Décret du 25 août 1958, *JO* du 2 septembre 1958.
- (25) Ce sera le cas de l'Organisme national de sécurité routière, créé sur l'initiative du ministère des Travaux publics et des Transports en 1961.
- (26) *JO* du 6 septembre 1958.
- (27) *JO* du 28 septembre 1958.
- (28) En avril 1966, Monsieur du POUGET, Président de la Fédération française des Automobiles clubs déclarera, à propos d'une éventuelle limitation de vitesse : « Cette mesure ne sert à rien et n'atteint pas son but. Nous l'accepterons, bien sûr, sur certains itinéraires difficiles et particulièrement encombrés mais, étendue à l'ensemble du réseau routier, c'est une solution de paresse plus irritante qu'utile. L'effort à accomplir pour réduire le nombre des victimes de la route réside en premier lieu dans l'aménagement d'un réseau routier adéquat. Limiter partout la vitesse, c'est déplacer le problème et le faire retomber sur l'usager de la route, qui n'est responsable que pour une petite part » (*le Monde*, 19 avril 1966).
- (29) *Le Monde*, 31 mars 1966.
- (30) Question n° 2941 (séance 4-11-1966), *JO*, Débats, Assemblée nationale, 1966.
- (31) Réponse adressée au député C. DELORME (séance 29-11-1966), *JO*, Débats, Assemblée nationale, 1966.
- (32) Déclaration de politique générale prononcée devant l'Assemblée nationale par Jacques CHABAN-DELMAS, le 15 octobre 1970, *Le Monde*, 17 octobre.
- (33) CAUZARD (J.P.), « La gestion socio-politique de la sécurité routière, le cas des années 70 », in *Conquête de la sécurité*, op. cité, pp. 87-109. Nous nous permettons également de renvoyer à notre thèse : S. DUCRETTON, *La sécurité routière : les différents aspects d'un service public morcelé*, Thèse de droit public, Lille, 1989, 574 p.
- (34) MENY (Y.), et THIENIG (J.C.), *Politiques publiques*, op. cité, p. 176.
- (35) BERNARD (P.), « Les responsabilités de l'Etat en France aujourd'hui (légalité, liberté, économie et protection sociale) », Colloque de l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (25-26 octobre 1989).
- (36) Loi n° 57-831 du 26 juillet 1957 relative à l'enseignement du Code de la route (*JO* du 27 juillet).
- (37) PADIOLEAU (J.G.), « La lutte contre le tabagisme : action politique et régulation étatique de la vie quotidienne », *Revue Française de Science Politique* n° 5, 1977, p. 935.
- (38) BURDEAU (G.), *La politique au pays des merveilles*, PUF, 1979.
- (39) *Le Monde*, 24 juin 1987.
- (40) Lettre du 25 avril 1989 in *La sécurité routière*, Livre blanc présenté au Premier ministre, La Documentation française, 1989, p. 9.
- (41) *Revue du Comité de la Sécurité Routière*, n° 11, octobre 1976, p. 9.
- (42) Allocution du Premier ministre, R. BARRE prononcée le 30 juin 1977 lors d'une conférence de presse, RCSR, n° 15, octobre 1977.
- (43) On sait, depuis une enquête nationale réalisée par le Professeur GOT, en collaboration avec la gendarmerie, que 40 % des accidents graves sont dûs à une imprégnation alcoolique, Voir C. GOT, « Alcool et accidents » in *Concours Médical*, Juillet 1985.

- (44) Pour une rétrospective de ces textes, voir S. DECRETON, « Alcool au volant : crimes et chuchotements », *Les Petites Affiches*, n° 148, 11 décembre 1987, pp. 24-27. Et plus récemment, M. GUILBOT, *Alcool et insécurité routière : une politique criminelle en mouvement*, Thèse, Paris XI, 1990.
- (45) *JO* du 4 novembre 1990.
- (46) Des précisions sont régulièrement adressées aux préfets concernant l'état du Droit, telle cette circulaire du 9 janvier 1989, relative à la constatation de l'état alcoolique des conducteurs, des personnes impliquées dans un accident de la circulation et des auteurs présumés de crimes et de délits. *JO*, du 23 mars 1989.
- (47) GERSTLE (J.), « La déréglementation dans le débat politique français » in *La déréglementation*, actes du colloque de Poitiers, 13-15 mai 1985, PUF, 1986, p. 23.
- (48) Tacite, *Annales*, III, 27 *in fine*, Le phénomène d'usure s'explique de la manière suivante : la promulgation d'une nouvelle loi introduit chez les usagers de la route un état d'incertitude concernant son application effective, de sorte que le risque d'être pris s'en trouve surestimé. Au bout d'un certain temps, toutefois, ils peuvent se faire une idée de la politique routière mise en œuvre. Or des changements radicaux se produisent rarement en matière de contrôle de police. L'ancien comportement se rétablit. Sur ce point, voir l'étude de P. WESEMANN, « Risque pénal et sécurité routière », *Déviance et société*, n° 1, vol. 8, mars 1984, p. 108.
- (49) CARBONNIER (J.), « L'inflation des lois », *Revue des sciences morales et politiques*, 1982, p. 696.
- (50) SILANCE (L.), « La cybernétique et la législation de la sécurité routière », *Chronique sociale de France*, octobre 1973, p. 708.
- (51) CHEVALLIER (J.), « La rationalisation de la production juridique » in C.A. Morand (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Publisud, 1991, p. 23.
- (52) DUPUY (F.), et THIENIG (J.C.), *L'Administration en miettes*, Fayard, 1982.
- (53) CROZIER (M.), *On ne change pas la société par décret*, Grasset, 1979.
- (54) OCDE (Groupe de recherche routière), *Campagnes de sécurité routière, calculs et évaluations, emploi des communications de masse pour modifier le comportement des usagers de la route*, OCDE, 1971.
- (55) OCDE, « Communication de masse destinée à promouvoir la sécurité de la circulation par l'intermédiaire des usagers de la route ».
- (56) ROSANVALLON (P.), op. cité, p. 120.
- (57) La protection des personnes et des biens a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle s'imposant aux pouvoirs publics, Conseil Constitutionnel, 22 juillet 1980.
- (58) HAURIOU (M.), « Le droit administratif de l'aléatoire », *Mélanges Trotabas*, LGDJ, 1972.

Troisième partie

ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE

Notes bibliographiques

Fallait-il créer un délit d'usage illicite de stupéfiants ?

*Jacqueline BERNAT DE CELIS, avec la collaboration de Gloria DE CELIS,
CESDIP, n° 54, 1992, 241 p.*

Voté dans l'urgence, sans examen ni discussion des parlementaires, le projet de loi du 29 juin 1970 créant un délit d'usage personnel de stupéfiants, est un texte hybride et contestable. Telle est la démonstration de nos auteurs au terme d'une recherche sur la genèse du projet de loi et sur une incrimination qui n'a pas été voulue pour elle-même.

Une genèse extra-parlementaire de l'incrimination d'usage de stupéfiants

Plusieurs avant-projets de loi ont été proposés par la Chancellerie, d'une part, et par le ministère de la Santé, d'autre part. Résumons brièvement leur teneur.

Du côté de la Chancellerie, incriminer de façon élargie l'usage de stupéfiants présente un avantage au plan juridique : celui de la cohérence. Une nouvelle incrimination permettrait de « donner une base légale aux poursuites et aux condamnations ». Aussi la Chancellerie, tout en s'interrogeant sur le bien-fondé de la nouvelle incrimination et non apparemment sur la question du fond, la retient pour une raison de technique juridique sans que semble avoir été perçue la possibilité de contournement du texte par l'usager de stupéfiants. Le ministère de la Santé, quant à lui, est opposé à une incrimination pour usage personnel. Il présente un avant-projet qui repose sur les soins à dispenser à l'usager de stupéfiants. Nous nous trouvons donc en présence de deux propositions contradictoires liées à des pratiques professionnelles et à des conceptualisations différentes. Une réunion interministérielle échouera dans l'harmonisation des deux avant-projets de loi car elle ne paraît pas réalisable. Avant même la création de la loi, est déjà posée une question qui perdure encore aujourd'hui, après plus de vingt ans de distance : le « toxicomane » est-il un « malade » ou bien un « délinquant » ?

Puis la Chancellerie va produire un nouvel argumentaire juridique en adoptant une position inverse de celle prise précédemment. Elle affirme maintenant l'existence du délit d'usage de stupéfiants en société, du délit de détention, du délit d'usage individuel pour deux et bientôt trois

produits. Or, avant 1970, ni la Cour de cassation, ni les Cours d'appel ne s'étaient prononcées sur des questions se rapportant à la détention de stupéfiants pour usage personnel ! Dans les deux cas, bien que prévoyant la sanction pénale et accordant la primauté de la décision à l'ordre judiciaire, la Chancellerie fait prévaloir l'aspect médical de son texte. Elle cherche à étendre le champ d'application de la cure de désintoxication qui peut se substituer à la sanction pénale. Faut-il rappeler que la cure de sevrage ne « guérit » pas le toxicomane ? *Quid* des drogues qui n'impliquent qu'une dépendance psychique ?

Au final, on aboutit à un texte hybride qui réunit « le projet Chancellerie-Santé (...) sans que le secrétariat général du gouvernement ait cherché à départager des points de vue aussi étrangers l'un à l'autre ».

Une incrimination non voulue pour elle-même

Vu les positions du corps médical et de la Chancellerie, il est possible de se demander d'où émane alors le désir de loi puisque le vote de l'Assemblée nationale a été unanime le 30 juin 1970. De plusieurs acteurs de la scène politico-sociale.

En premier lieu, s'exprime la volonté politique du ministère de l'Intérieur, dont la perspective est traditionnellement répressive. Bien qu'officiellement son action soit d'abord centrée sur le trafic des stupéfiants, ce ministère organise néanmoins avant 1970 « un contrôle des intoxiqués ». En second lieu, deux propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale entretiennent l'attention sur la drogue. Enfin des interpellations sous forme de questions écrites et/ou orales se multiplient à l'Assemblée nationale pour demander au gouvernement quelle politique, il entend suivre. Le phénomène est en général présenté par les députés de façon dramatique : menace, croissance du fléau. Les questions des parlementaires sont le reflet d'un courant qui se crée dans l'opinion et que la presse contribue à construire ; l'année 1969 marque le début des campagnes médiatiques concernant les stupéfiants. « Une sorte de conscience d'avoir à légiférer » va ainsi naître chez les acteurs sociaux concernés.

Mis à part les campagnes de presse, un rapport sur « le problème de la drogue » a été distribué aux députés le 16 décembre 1969 suite à l'audition d'experts invités pour leurs compétences professionnelles ou leurs fonctions par une des commissions de l'Assemblée nationale.

Quelle est la teneur de l'information fournie par six médecins, deux commissaires de police et un juge d'instruction ? En 1969, la drogue pose problème en raison de l'usage de produits nouveaux dont les effets sont mal contrôlés par les utilisateurs et mal connus du monde médical. Ce phénomène qui touche la jeunesse a une tendance expansive mais est toutefois quantitativement limité. Enfin, il est complexe pour plusieurs raisons.

Citons l'inégale toxicité des produits, la variabilité des effets d'un même produit selon l'usager, l'incertitude des critères pour définir la toxicomanie. Ce phénomène difficile à cerner est également inquiétant car il n'est pas sans conséquence sur la vie des individus et il a également des répercussions sociales en touchant notamment des classes dites marginales. Il est toutefois bien précisé que le danger est relatif. En effet, les produits les plus utilisés sont ceux qui causent le moins de problèmes. En outre, l'effet dépend du produit, de la quantité prise, de la réitération ou non de la prise, de la personnalité de l'usager, de la maîtrise de la consommation. Mais il ressort aussi de ce rapport une image peu rassurante des « toxicomanes » : déchéance, compulsion et passivité, tendance à la dépression.

Légiférer en l'état paraît pour le moins incongru. Comment apporter des solutions alors que semble exister sur bien des points une certaine méconnaissance à propos du phénomène sur la drogue ? Telle est la position des médecins consultés qui préconisent la mise en place de commissions d'études et de recherches. Après avoir rappelé l'inefficacité des mesures coercitives, ils manifestent également leur crainte de prises de décisions précipitées par les acteurs politiques sous la pression des campagnes médiatiques.

Les préconisations émises par les hommes de l'appareil pénal sont bien évidemment différentes. Le juge d'instruction est favorable à la création d'un délit permettant « la cure de désintoxication forcée pour les toxicomanes » tout en reconnaissant que le système pénal est inadéquat au problème posé. Quant aux deux commissaires, ils savent et reconnaissent le peu de succès des mesures coercitives prises à l'étranger à l'encontre des usagers de stupéfiants. Mais ce qui retient leur attention, c'est le trafic de drogue et son augmentation. Leurs interventions portent uniquement sur cet aspect. Elles semblent donc hors sujet par rapport au délit d'usage qui seul nous intéresse ici. Pour la police, l'usager est « un informateur possible ; son sort d'homme n'est pas son affaire ». De plus, Raymond MARCELLIN, alors ministre de l'Intérieur est, lui, partisan de la création d'un délit généralisé d'usage. « Les hommes de l'appareil pénal ne s'intéressent pas directement aux intoxiqués. Le drogué et son problème personnel passent à l'arrière-plan ».

Eu égard à l'information fournie, quel a été le travail de sélection et de reconstruction réalisé par les parlementaires ? Les auditeurs ne retiendront des interventions qui auront été faites à propos de la drogue uniquement l'idée préconçue qu'ils avaient déjà de ce phénomène. Ce phénomène à risque, exagéré au plan quantitatif est significatif d'une crise de société et par là, fait peur. L'écart entre les propos tenus par les experts et les conclusions des parlementaires est manifeste. Il permet à ces derniers d'élaborer à leur tour un phénomène drogue qui puisse devenir un objet d'intervention des pouvoirs publics.

Quelques éléments de réflexion

Suite à l'examen de la genèse d'une loi, plusieurs traits peuvent être mis en relief. Nous en avons choisi deux : la volonté politique, l'aspect idéologique.

Face à la menace toxicomanie, face à une situation perçue comme dangereuse et donc dramatisée, « il faut faire quelque chose ». La seule solution envisagée au plan politique paraît avoir été celle de la production d'une loi pénale. Des mesures de salut public pour employer l'expression de M. MARCILHACY, rapporteur de la commission des lois du Sénat, peuvent être prises même s'il reconnaît leur aspect éventuellement injuste quand elles sont appliquées à des personnes concrètes. Ainsi émerge-t-il chez les acteurs sociaux concernés, en dépit parfois de leurs positions individuelles, la nécessité d'une intervention législative. Cette nécessité est « sans lien rationnel ni avec le fond du problème (...) ni avec une possible utilité objective qu'aucun d'entre eux n'attendait d'une telle loi ».

Alors s'agit-il de loi ou d'exorcisme ? Les juristes éviteront d'ailleurs, après la promulgation de la loi, de commenter la légitimation de l'incrimination d'usage dans l'article 628 du *Code de la santé publique*. Ajoutons que la volonté politique se manifestera également lors de deux essais de réforme de la loi de 1970 qui sont également analysés dans cet ouvrage sous l'intitulé : « Comment s'en débarrasser ? » Le premier, à la suite de la mission dont a été chargée Monique PELLETIER. Cette mission avait envisagé la décriminalisation de l'usage de cannabis et constaté, entre autres, l'inadéquation des pratiques et de la législation. Le second, après l'arrivée au pouvoir de Jacques CHIRAC qui avait promis un retour à la fermeté. Albin CHALANDON, alors ministre de la Justice, va envisager de prendre des mesures de durcissement à l'encontre de l'usager de stupéfiants (à titre d'exemple, possibilité de poursuite par le parquet dix ans après les faits). Il va provoquer, « en annonçant une *croisade anti-drogue* qui prend essentiellement pour cible le drogué lui-même, un tollé auquel il ne s'attendait certainement pas ». (opposition de sa propre majorité politique, du Parlement européen, des divers intervenants en toxicomanie, etc.).

Que faut-il penser, en second lieu, de la fonction symbolique de toute incrimination étayée idéologiquement sur une certaine conception de l'ordre social ? En faisant de l'usager de stupéfiants, un délinquant, un marginal par rapport à des normes socialement admises, les parlementaires ont, dans le même temps, défini ce qu'était une personne qui doit être considérée comme « normale » ainsi que le type de société dans lequel ils voulaient vivre. Cet ordre social aux dimensions cognitives et morales selon GUSFIELD entretient « la fiction d'un ordre naturel, clair, certain, et maîtrisable (...) orienté par des préceptes moraux dont la transgression emporterait danger et désordre ». Au niveau idéologique, l'objectif était « non pas de punir le drogué (...) mais de rassurer une

majorité qui avait besoin de penser que l'ordre public coïncidait avec ses valeurs...». Une question subsiste cependant. Une loi autre que pénale ne pouvait-elle pas porter l'interdit ? Une situation nouvelle ne demandait-elle pas une réponse nouvelle ?

Françoise IMPÉRIALI
IHESI

La formation des officiers de la police communale

*Yvano DE BIASIO & Pascal FOUCART, Ed. Vanden Broeke, Brugge, 1991,
251 p.*

Il est ici question de la police belge et, plus particulièrement, de la formation dont bénéficient les officiers de la police communale.

Réalisé par l'Institut des affaires publiques avec le soutien et le concours du ministère de l'Intérieur, ce travail avait comme buts annoncés, une analyse du système actuel de formation, des besoins en la matière, et l'élaboration d'un projet de programme pour la formation des commissaires de tous grades.

L'ouvrage qui se présente comme un compte rendu de recherche utilise un canevas précis, méticuleux et rigoureux dont l'avantage est de ne rien laisser au hasard sur un plan méthodologique.

Après une présentation des objectifs de l'étude, l'analyse critique de la littérature (sur la fonction d'officier de police, voire celle d'officier de la gendarmerie), les auteurs procèdent à un exposé de la formation initiale (examen d'entrée et écoles de police) et de la formation complémentaire dont peuvent bénéficier les postulants au brevet de candidat commissaire de police.

Le lecteur non averti s'interrogera en ce « qu'il n'y a aucune liaison formelle entre les possibilités d'emploi pour les candidats officiers de police (l'offre) et les possibilités d'accès à la formation (entrée dans la filière de formation), d'une part, entre cette offre et le nombre de brevetés diplômés par les écoles, d'autre part (demande) ».

Enfin, il s'étonnera du manque d'unité de programme dans les filières de formation, « pour l'obtention d'un même brevet, certains élèves doivent suivre jusqu'à 525 heures de cours de plus que d'autres ».

A l'appui de ces constatations, les auteurs présentent une petite analyse prospectiviste qui met en lumière le « goulot d'étranglement » de ces futurs diplômés sans poste qui n'exerceront jamais la fonction d'officier de police malgré leur réussite au diplôme.

Dans un esprit de rigueur et de complémentarité, Yvano DE BIASIO et Pascal FOUCART poursuivent leur analyse en usant conjointement d'une approche qualitative et quantitative.

L'approche qualitative consiste en une observation participante d'officiers de police exerçant des fonctions diverses dans des corps de tailles différentes, dans un environnement diversifié et à un relevé systématique, dans un corps important et très structuré, des documents « produits » ou traités par cette police. Elle consiste enfin en une analyse du rôle particulier des officiers de police à cet égard (élaboration du document, correction approfondie, simple visa, signature...).

Cette approche préalable permet de dégager une typologie de fonctions ⁽¹⁾ qui couvre l'ensemble des tâches, missions et activités pouvant relever d'un officier de police.

Quant à l'approche quantitative, elle est obtenue par un questionnaire ⁽²⁾ appliqué à un échantillon aléatoire d'officiers de police de tout le pays, soit 200 personnes sur une population de 1544 officiers de police communale belge.

Le traitement statistique des données et leur interprétation permettent aux chercheurs de confirmer des points mis en lumière lors de l'approche qualitative.

Ainsi, la polyvalence est la règle chez les officiers de police, tout comme l'est leur présence au bureau (au détriment du terrain) et la part de plus en plus importante de l'aspect management pour les officiers chefs de corps, en regard de leurs collègues qui ne le sont pas.

De cette manière, les reproches faits à la formation s'articulent autour des points révélés par le questionnaire et l'observation. Elle n'est pas adaptée aux tâches à remplir. Elle s'avère trop courte, devrait être plus spécialisée et, enfin, elle est trop théorique.

Cependant, loin de se contenter de dénoncer un système incohérent par endroit et de présenter les griefs des officiers de police, les auteurs font des préconisations simples, claires, en proposant à chacun des acteurs sociaux de prendre ses responsabilités et d'élaborer un projet pédagogique, une conception du système de financement de la formation, une professionnalisation accrue et pour finir une maîtrise du marché de l'emploi d'officier de police.

Pour conclure, ce type d'ouvrage devrait satisfaire l'initié mais, *a contrario*, paraître quelque peu rébarbatif au profane qui pâtrira de l'aspect « réponse à un commanditaire informé » et, de ce fait, de l'impasse sur quelques points (l'organisation de la police belge, la répartition des compétences, le recrutement plus général et, plus particulièrement, les contenus des différents arrêtés royaux de 1965, par exemple) qui lui auraient permis de mieux comprendre les enjeux contextuels.

Néanmoins, les personnes intéressées par les problèmes de formation et d'adéquation entre celle-ci et les tâches et missions auxquelles elles

doivent se préparer, trouveront des éléments d'information et de documentation indéniables dans une perspective d'ouverture européenne, puisqu'en conformément à l'esprit des travaux scientifiques, les auteurs nous convient à un survol de la littérature sur ce type de problème (en Belgique et à l'étranger) et à une analyse comparée, sur certains points (formation initiale et formation continue), avec les Pays-Bas, la RFA et la France.

Jean-Philippe ROBERT
IHESI

Notes

(1) C'est ainsi que les auteurs dressent une liste de tâches qui occupe, à elle seule, les pages 71 à 83 de leur ouvrage.

(2) Il est composé de quatre parties : les tâches, les activités, des questions diverses (routine, spécialisation...) et la fiche signalétique de la personne interviewée (cf. p. 88).

Enquête aux frontières de la loi : les douaniers et le trafic de drogue

Philippe BORDES, Robert Laffont, 1992, 250 p.

Cet ouvrage au titre évocateur est l'œuvre d'un journaliste. Chef des informations au *Figaro-Lyon*, Philippe BORDES a enquêté sur les péripéties des douaniers lyonnais qui firent la une de la presse au début de l'année 1991. On se rappelle de la polémique alors soulevée par l'inculpation, suivie de la mise sous écrou de quatre d'entre eux.

Une année s'est écoulée, et ce livre fait aujourd'hui le point sur les conséquences de ce que d'aucuns avaient qualifié de « simple problème de bornage juridique ». Dans cet ouvrage, l'histoire que nous raconte l'auteur pose une fois encore la question de l'éthique professionnelle et des méthodes : dans la lutte contre le trafic des stupéfiants, tous les coups sont-ils permis ?

Dans ce domaine, les hommes de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), considérés comme l'élite de la douane, ont cherché, sans doute en toute bonne fois, à innover au moment précis où leur avenir paraissait menacé par la perspective de l'Europe sans frontière de 1993. Le ministre de l'Intérieur, Pierre JOXE, n'avait-il pas évoqué la possibilité d'une fusion entre la douane et la police de l'air et des frontières ?

Cette enquête, aux « frontières de la loi », nous replonge pour l'occasion dans le contexte médiatico-politique qui avait contribué à mettre en exergue dans l'opinion le difficile problème de la lutte contre la drogue.

Stimulés par leur nouvelle direction nationale, soucieux d'obtenir des résultats et forts des encouragements de leur ministre de tutelle, celui du Budget, ces hommes allaient tout mettre en œuvre afin de se montrer à la hauteur des espérances placées en eux. Leurs objectifs étaient simples : frapper fort, mais aussi, faire mieux que les autres (gendarmerie et police). Pour cela les douaniers vont prendre de gros risques, en agissant le plus souvent seuls, passant outre les dispositions, pourtant déjà anciennes, qui confient la coordination de la lutte contre le trafic de la drogue au ministère de l'Intérieur. Le seul organisme reconnu au plan international demeurant l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS).

Dans un premier temps, les « supers-douaniers » vont obtenir des résultats leur permettant de connaître le succès, à la grande satisfaction de leurs autorités de tutelle. Mais bientôt, le système allait laisser apparaître des failles. Si les quantités de drogue saisies furent importantes (la DNRED revendiquait 80 à 90 % des prises) les méthodes des douaniers n'allaiient pas sans poser quelques problèmes. En effet, les procédures judiciaires consécutives à ces prises, diligentées par les parquets de Lyon, Dijon et Grenoble allaient révéler des pratiques professionnelles plaçant les douaniers au banc des accusés, au même titre que les trafiquants dont ils revendiquaient l'arrestation. Leur crédibilité sérieusement mise en doute, ils furent soupçonnés dans un premier temps d'être des « ripoux ». On leur reprochera finalement d'avoir agi en amateurs imprudents.

Comment en étaient-ils arrivés là ? Pour obtenir des résultats, ils avaient cherché à imiter la police américaine. Livraisons surveillées, provocation à l'achat, infiltration d'agents dans le milieu, utilisation de vrais faux papiers, recours à des « aviseurs » mi-informateurs « mi-barbouzes » : ces méthodes, courantes aux Etats-Unis et popularisées par les feuilletons-télé, constituaient désormais pour les douaniers français les bases de leur action dans la guerre contre la drogue.

On leur reprocha également d'entraver la marche de la justice en refusant de révéler les noms de certains co-auteurs dont ils avaient même facilité la fuite afin d'échapper aux poursuites. Au fur et à mesure de l'instruction, les magistrats vont acquérir la certitude que, plutôt d'avoir surveillé des filières du commerce de la drogue, les douaniers les avaient en fait créées, afin de piéger les acheteurs, qu'ils avaient préalablement appâtés.

La DNRED étant en mauvaise posture, prise en quelque sorte à son propre piège ; il devenait nécessaire de trouver les moyens juridiques pour la sortir de l'ornière, même si officiellement on considérait qu'il ne s'agissait là que d'un simple problème d'adaptation de la norme juridique. Devant l'urgence, des dispositions devaient donc être prises afin d'introduire dans le droit positif français des moyens de protection pour les enquêteurs confrontés à des situations délicates. Ce qui par voix de conséquence bénéficierait aux douaniers inculpés. Fallait-il changer la loi ou simplement s'en tenir à la jurisprudence existante ? Il fut finalement

décidé que la livraison surveillée ne nécessitait pas une adaptation de notre législation, puisque, à compter du 31 mars 1991, les dispositions de la Convention de Vienne du 19 décembre 1988 sont entrées en vigueur, notamment, en matière de livraison surveillée.

Quant à la nouvelle loi, créant l'article L 627-7 du *Code de la santé publique* et l'article 67 bis du *Code des Douanes*, elle permettait de mettre un terme aux poursuites judiciaires engagées contre les agents de la DNRED.

L'inculpation des douaniers lyonnais aura été l'occasion pour la Chancellerie de rappeler, par circulaire du 19 juin 1991, les conditions dans lesquelles les enquêteurs devront désormais agir sous le contrôle des parquets territorialement compétents. Le texte incite à la prudence dans les opérations qui dépassent la livraison surveillée ou l'infiltration passive. Elle rappelle que le parquet « tient de la loi la direction des enquêtes diligentées dans son ressort et demeure le mieux placé pour veiller à la légalité des opérations et assurer la coordination des services ». Elle précise enfin « qu'en toutes circonstances, vendeurs et acquéreurs des marchandises prohibées doivent préexister aux investigations. La création de nouvelles filières n'est pas admise, pas plus que la participation active assimilable à une provocation ».

Aujourd'hui les ex-limiers de la DNRED ont repris du service dans des postes moins exposés, laissant à d'autres le soin de poursuivre la lutte.

Cet ouvrage qui peut se lire comme un roman policier, n'apprendra rien de nouveau aux initiés, mais il devrait certainement intéresser le grand public. Indirectement, il met surtout en lumière la nécessité d'une étroite collaboration entre tous les services chargés de lutter contre le trafic de stupéfiants.

Alain PINEL
IHESI

Inside the RUC *, routine policing in a divided society.

John BREWER et Kathleen MAGEE, Clarendon Press, Oxford, 1991, 305 p.

Ceux qui espèrent, avant de lire cet ouvrage, découvrir de l'intérieur la réalité de la lutte anti-terroriste en Irlande du Nord, seront profondément déçus. On aurait tort cependant d'en rester à cette première et inévitable confusion, car le livre de John BREWER et Kathleen MAGEE, concerne à la fois les sociologues de la police qui s'intéressent aux conflits ethniques, et ceux qui s'intéressent à l'Irlande du Nord.

* La Royal Ulster Constabulary (RUC) est la police de l'Irlande du Nord.

Inside the RUC n'est pas un livre sur la police anti-terroriste, mais comme son sous-titre l'indique très clairement, un livre sur le « routine policing ». Cette expression a besoin d'être quelque peu clarifiée. On entend par là, d'une part, ce que l'on pourrait appeler — de manière d'ailleurs peu satisfaisante — police quotidienne, ou encore police « normale », par opposition notamment au maintien de l'ordre, à la police « politique », et à la lutte anti-terroriste ; la « routine » englobe aussi chez les sociologues de la police l'attitude adoptée par les policiers vis-à-vis de ce travail de police.

En ce sens, comme son titre — qui est directement inspiré par celui de l'ouvrage de Simon HOLDAWAY, *Inside the British Police* — l'indique également, *Inside the RUC* se place dans la grande tradition de la sociologie policière américaine, puis britannique, notamment en ce qui concerne l'exploration de ce que les sociologues appellent la « culture occupationnelle » des policiers, à savoir la culture du travail.

Cette étude ethnologique est fondée sur une enquête conduite pendant un an à l'intérieur d'une circonscription policière particulière ; un quartier de l'Est de Belfast, Easton, à très forte dominante protestante (2,5 % seulement des habitants sont catholiques). Le choix d'un tel terrain, qui n'est absolument pas représentatif de l'Irlande du Nord dans son ensemble, s'explique, selon les auteurs, pour des raisons évidentes : les problèmes de sécurité en Irlande du Nord, rendent extrêmement difficile, voire impossible, toute autorisation officielle d'ouverture de l'institution pour un travail sociologique sur le maintien de l'ordre, particulièrement au moyen de la recherche ethnographique.

Les objectifs que s'étaient fixés les auteurs de l'ouvrage étaient clairs : tout d'abord, combler un vide dans la littérature sociologique britannique sur la police, à savoir l'étude de la police nord-irlandaise. Ceci apparaissait comme une nécessité non seulement sur le plan de la connaissance générale de la police, mais aussi et surtout de la police dans les sociétés non-consensuelles. Il faut en effet remarquer dans ce domaine, comme le font d'ailleurs les auteurs du livre, que si l'on a accordé quelque attention aux cas respectivement de l'Afrique du Sud et d'Israël, la police nord-irlandaise a été largement négligée. Concernant l'analyse des sociétés divisées, l'ouvrage ne manque d'ailleurs pas d'intérêt : en effet, alors que l'on pourrait douter de la valeur d'une enquête menée dans un cadre « non représentatif » du travail de la police nord-irlandaise, l'observation des policiers au quotidien révèle l'impact essentiel des divisions socio-politiques et du conflit global sur le comportement des policiers même dans un tel contexte.

Le deuxième objectif affiché était de mettre l'accent sur la persistance de la police « normale » en Irlande du Nord, malgré l'état de la violence politique et les profondes divisions ethniques. C'est le but notamment de l'importante étude comparative que les auteurs font des « conceptualisations » du travail policier, qui tend à démontrer que celles-ci sont les

mêmes à Easton que dans les autres forces de police britannique, voire d'autres polices. Les développements sur l'apparition de la culture professionnelle sont à cet égard intéressants.

Le chapitre sur « la culture occupationnelle » constitue sans doute l'un des apports majeurs de l'ouvrage. La mise en évidence de la complexité de la « culture RUC », notamment dans sa composante protestante, rappelle à certains égards les analyses de Jennifer TODD et de Joseph RUANE sur la complexité du concept de « communauté» en Irlande du Nord (TODD et RUANE, « Diversity, division and the middle ground in Northern Ireland », *Irish Political Studies*, 7, 1992, pp. 73-98), et constitue un antidote à la vision répandue de la police nord-irlandaise comme un tout homogène.

Enfin, nous voudrions souligner l'intérêt de cet ouvrage sur le plan méthodologique.

On doit se féliciter, d'une part, de la méthode choisie. Kathleen MAGEE remet à l'honneur d'une façon remarquable l'enquête ethnographique, et nous permet ainsi d'approcher au plus près du terrain ; les auteurs ont d'ailleurs inséré autant que possible les transcriptions de conversations spontanées, le choix ayant été fait d'exclure les interviews formelles.

Il nous semble, d'autre part, que la réflexion méthodologique à partir des expériences vécues au cours de l'enquête, constitue un réel apport sur le plan de la conduite de l'enquête ethnographique, mais aussi plus généralement sur la recherche en milieu « hostile ». Les auteurs conduisent, en effet, dans leur chapitre introductif une large discussion sur les problèmes de la recherche empirique dans un domaine « sensible ». Le choix de l'« objet RUC » les a confrontés à une combinaison de problèmes habituels rencontrés par les sociologues de la police – tels que les problèmes d'accès ainsi que ceux entraînés par le sexe du chercheur – et des problèmes spécifiques posés par la nature du contexte dans lequel évolue la RUC en tant que police. Les conclusions, soutenues par un effort comparatif manifeste, mettent en lumière le paradoxe de la RUC : la spécificité de la police nord-irlandaise réside entièrement dans le contexte socio-politique dans lequel elle évolue, mais précisément ce contexte est un obstacle à la recherche.

S'il remplit largement les objectifs que les auteurs s'étaient fixés, le livre est cependant un peu décevant sur deux points : tout d'abord, les officiers en sont absents. L'observation ne s'étend pas aux grades supérieurs à celui de sergent.

En second lieu, on reste sur sa faim en ce qui concerne l'un des aspects fondamentaux de la police nord-irlandaise, à savoir les rapports entretenus par la police avec les autres forces de sécurité, l'armée et le régiment de défense de l'Ulster. Mise à part une brève allusion à l'attitude de certains policiers vis-à-vis du comportement de l'armée – à l'occasion d'une « sortie » du chercheur dans le quartier dangereux de Belfast-Ouest – ce

problème n'est pas traité. Ceci résulte bien sûr en partie de la nature du quartier choisi pour l'enquête, mais on aurait aimé en savoir plus sur les relations entre les différentes forces de sécurité, précisément dans des situations de « routine ».

Anne MANDEVILLE

*Centre d'études et de recherches sur la police
Toulouse*

Logiques d'Etats et immigrations

Jacqueline COSTA-LASCOUX et Patrick WEIL, ed. Kime, 1992, 300 p.

Les immigrations sont devenues dans les pays développés l'un des enjeux politiques majeurs de ces dernières années. Ainsi, ce qui était ressenti comme un phénomène marginal dans les années cinquante, voire dans les années soixante, est devenu en l'espace de quelques décennies un problème crucial.

Les réactions des Etats au fait migratoire sont diverses et chaque pays réagit à ce problème par une politique qui ne se comprend que par référence à sa vie économique, sociale et culturelle. En cette matière, plus qu'en toute autre, les lois ne peuvent être détachées de leur contexte.

L'un des mérites de l'ouvrage dirigé par Jacqueline COSTA-LASCOUX et Patrick WEIL est de nous permettre de prendre la mesure de l'imprégnation culturelle et économique des politiques relatives à l'immigration menées dans les pays développés et de nous montrer en quoi celle-ci peut contrarier ou favoriser les objectifs avoués des Etats.

Cet ouvrage, qui rassemble de courtes monographies, montre que ces objectifs manifestes sont principalement et concurremment de deux sortes :

- une fermeture des frontières à l'immigration ;
- l'intégration réussie des communautés étrangères installées dans le pays.

La lecture de *Logiques d'Etats et immigrations* nous donne matière à réfléchir sur ces deux objectifs.

La fermeture des frontières

C'est notamment sous la pression des opinions publiques concernées que les frontières ont été fermées aux travailleurs des pays du tiers-monde au cours des années soixante-dix.

Or ces derniers ont continué à affluer dans les pays industrialisés.

L'ouvrage montre que s'ils parviennent à pénétrer sur le territoire de ces pays et à y séjourner longtemps, c'est très souvent parce que leur entrée et leur installation durable sont facilitées par la culture démocratique. Par ailleurs, les besoins économiques et le passé colonial de certains de ces pays pèsent d'un poids non négligeable et affectent une politique qui se voudrait restrictive.

La culture démocratique

Les pays développés sont souvent des pays démocratiques respectueux du droit. Cette caractéristique entraîne des conséquences importantes du point de vue du respect du droit d'asile en particulier.

Or, les faux demandeurs d'asile venus du tiers-monde ou des pays de l'Est autrefois communistes mais aujourd'hui démocratiques, sont très nombreux dans les pays industrialisés.

L'un des auteurs, Beate COLLET, montre dans la contribution qu'elle consacre à l'Allemagne, que dans ce pays la dérive de l'usage abusif du droit d'asile atteint des proportions démesurées.

Des circonstances historiques expliquent cet état de chose.

En effet, au cours de la dernière guerre 800 000 allemands opposants au nazisme avaient trouvé refuge à l'étranger, mais des centaines de milliers d'autres périrent d'avoir été refoulés.

Puis, le contexte de la guerre froide et la partition de l'Allemagne ont rendu ce droit d'asile plus permissif qu'ailleurs.

Le Constitution fédérale interdit, en effet, tout refoulement de demandeurs d'asile. Le respect de cette interdiction a pour conséquence qu'il arrive en RFA de très nombreux faux demandeurs d'asile (200 000 par an) et que 500 000 résident en Allemagne.

La solution de ce problème passe par une réforme de la Constitution, ce qui nécessite l'accord des deux formations politiques les plus influentes.

Les besoins économiques et le passé colonial

Patrick WEIL montre que les pays développés sont souvent en situation de pénurie de main-d'œuvre qualifiée. La difficulté est ouvertement (Etats-Unis, Japon) ou honteusement (France) résolue par un appel à la main-d'œuvre qualifiée du tiers-monde.

Le passé colonial de certains pays ne facilite pas, lui non plus, la fermeture des frontières. L'on sait que la France a conservé, avec de nombreuses

anciennes colonies, des liens qui ne lui permettent pas toujours d'interdire l'accès de son territoire aux nationaux de ces pays. Mais c'est surtout en Grande-Bretagne que ce passé a produit les effets les plus ravageurs sur cette politique restrictive. En effet, John CROWLEY nous apprend dans sa contribution qu'une situation juridique exceptionnelle a longtemps donné la liberté d'entrer et de résider sur le territoire britannique à l'ensemble des citoyens du Commonwealth. Ces citoyens avaient même le droit de vote. Un consensus régnait en 1948 sur ce sujet : les conservateurs, pour des raisons de grandeur nationale, et les travaillistes, par humanisme, avaient accepté que la législation britannique soit aussi permissive.

Ce consensus s'effrita compte tenu notamment de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE. Il fut remplacé progressivement par un consensus inverse et l'on revint peu à peu sur ce qui était, dès lors, perçu comme suranné.

Un autre exemple d'influence du passé colonial sur l'immigration est dévoilé par Karoline POSTEL VINAY dans sa contribution sur le Japon. Ce pays entretenait des liens coloniaux avec son protectorat de Corée de 1905 à 1945. Pendant cette période il y recrutait, de façon plus ou moins forcée, la main-d'œuvre dont il avait besoin.

L'intégration des populations étrangères installées

Les auteurs de *Logiques d'Etats et immigrations* nous renseignent parfaitement et amplement sur les politiques d'intégration mises en œuvre par les Etats qui tous régularisent périodiquement la situation des résidents clandestins, accordent, sous certaines conditions, la nationalité du pays aux immigrés, certains d'entre eux leur octroyant même une certaine citoyenneté. Ces efforts sont variables d'un Etat à l'autre et trouvent leurs limites dans l'état de la société en cause.

A cet égard la question de l'accès à la nationalité ou à la citoyenneté est fondamentale. Jean LECA nous montre en quoi ces notions de nationalité et de citoyenneté, forgées par des siècles d'histoire, ont été troublées par le fait migratoire. A l'origine, ces notions trouvaient une expression polémique dans l'opposition du national à l'étranger et du citoyen au métèque et à l'esclave. Ces représentations ne sont plus gérables dans des démocraties modernes. En effet, ces sociétés obéissent à une logique qui, par essence ou par nécessité, ne leur permet pas d'exclure longtemps les étrangers qui y résident.

Partout, un consensus semble se dessiner entre les forces politiques dominantes sur ce problème. Néanmoins, la mesure dans laquelle ce consensus se concrétise dans une politique intégrative est variable selon les

Etats : il est significatif de constater que des pays pourtant proches par la géographie font des efforts très inégaux dans ce domaine. Tel est le cas des Pays-Bas et de l'Allemagne.

L'exemple des Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la « politique des minorités » est basée sur le compromis entre les divers groupes sociaux minoritaires afin de surmonter les multiples clivages culturels et religieux.

Dans ce pays, le droit de vote aux élections locales a été accordé aux immigrés afin de mieux les intégrer dans l'ensemble national. Il en est résulté un intérêt soudain des partis politiques pour les associations d'immigrés, intérêt qui fut accueilli avec réserves par les associations en cause, lesquelles ne désiraient pas être récupérées.

La grande majorité des immigrés votèrent pour les grands partis et les petites formations politiques d'immigrés ont toutes subi un échec.

L'exemple allemand

Les efforts de l'Allemagne en vue d'intégrer les populations immigrées dans l'ensemble national sont plus limités. Des raisons historiques expliquent cet état de chose (l'Allemagne n'a jamais été un pays d'immigration). Dans ce pays, en effet, l'accès à la nationalité est conçu comme un privilège réservé aux étrangers qui ont des origines allemandes. Les autres étrangers ne sont admis qu'au terme d'une procédure longue et couteuse.

Ainsi, la logique ethnique reste constitutive de la nation allemande, ce qui a donné lieu à des situations choquantes.

C'est pourquoi une loi récente a permis aux jeunes scolarisés en RFA et aux étrangers y séjournant depuis longtemps d'acquérir plus facilement la nationalité allemande.

Logiques d'Etats et immigrations démontre que la gestion du fait migratoire dans les pays industrialisés est soumise à de multiples facteurs. C'est là ce qui fait la complexité de cette question. Les meilleures politiques sont celles qui en tiennent le plus grand compte possible et non celles qui en font abstraction.

Dans cette perspective, on peut regretter que les auteurs ne soient pas allés « voir de l'autre côté ». Ils nous auraient appris comment les immigrés perçoivent les politiques menées en la matière dans les différents pays industrialisés.

Seule, la contribution consacrée aux Pays-Bas effleure le sujet dans sa partie consacrée à l'octroi du droit de vote aux étrangers aux élections locales.

Il s'agit pourtant là d'un vaste champ en friche offert à la recherche. Des informations sur ce thème seraient très utiles aux décideurs qui doivent choisir, certes la politique la mieux adaptée aux besoins et aux valeurs des nationaux de l'Etat en cause, mais aussi celle qui apparaît la plus adéquate au regard des souhaits des étrangers et de leurs idéaux.

Alain NAIM
IHESI

Gendarmerie et modernité : étude de la spécificité gendarмique aujourd'hui

*François DIEU,
Thèse pour le doctorat en Science politique
de l'université des Sciences sociales de Toulouse,
présentée et soutenue le 30 novembre 1992 (566 pages).*

Présente depuis près de huit siècles dans la vie quotidienne des français, la gendarmerie nationale demeure pourtant, à l'aube du XXI^e siècle, une institution méconnue et quelque peu ignorée par la communauté scientifique. Rares sont en effet les études et les travaux universitaires ayant reconnu à la gendarmerie le statut d'objet de recherche à part entière. Si le gendarme est pour le citoyen un personnage à la fois familier et quelque peu légendaire, la connaissance actuelle de la gendarmerie parvient très difficilement à dépasser le niveau des lieux communs, des stéréotypes et des jugements de valeurs.

La thèse pour le Doctorat en science politique soutenue le 30 novembre 1992 à l'Université de Toulouse par François DIEU apparaît dans cette perspective comme la première contribution significative à l'émergence de ce que l'auteur appelle une « sociologie gendarмique », qu'il définit comme une « discipline encore en gestation, relevant des sciences sociales et tendant à devenir une authentique discipline scientifique ». Réalisée dans le cadre du Centre d'Etudes et de Recherches sur la Police de Toulouse, sous la direction de son directeur, Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, cette thèse n'a cependant pas la prétention, comme le souligne l'auteur dans sa conclusion, d'avoir abordé l'ensemble des éléments constitutifs de ce qu'il définit, par référence à l'analyse sociologique de DURKHEIM, comme le « fait social gendarмique ». Il s'agit en fait d'un travail précurseur qui traduit la volonté de « baliser » les chemins de la connaissance de la gendarmerie, d'une part pour que soient mieux compris son organisation et son fonctionnement, et d'autre part pour que se développe une réflexion globale sur la situation actuelle et le devenir de cette institution séculaire.

Le point de départ de cette étude réside dans une analyse de la « spécificité gendarмique », c'est-à-dire de la condition particulière de la

gendarmerie (de cette « organisation à part » qu'évoquait Napoléon), qui ne peut se réduire ni à une « quatrième armée », ni à une « seconde police ». Au delà même des difficultés traditionnelles liées à l'observation des phénomènes policiers et militaires, la méconnaissance de cette spécificité gendarmande a représenté, selon François Dieu, le principal obstacle au progrès de la connaissance scientifique de la gendarmerie.

Elément déterminant du dualisme du système policier français, la spécificité gendarmande est d'abord appréhendée à travers la double fonction sociale exercée par la gendarmerie, en sa qualité de force militaire (depuis ses origines les plus lointaines) et de force publique (de par la volonté de l'Assemblée constituante qui scelle, par la loi du 16 février 1791, la transformation de la maréchaussée en gendarmerie nationale). Organisation militarisée exerçant des missions de police militaire et de défense, la gendarmerie présente également les caractères d'une institution policière exerçant, concurremment avec la police nationale, des missions de police administrative et de police judiciaire, tout en jouant un rôle clef – avec ses formations de gendarmerie mobile – dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre. Par là, c'est la spécificité institutionnelle de la gendarmerie qui, avec beaucoup de vigueur, est mise en évidence.

Mais la gendarmerie est également une institution spécifique par ses caractéristiques culturelles, comme le révèle d'abord l'analyse faite par l'auteur de son système de valeurs et des mécanismes de la socialisation gendarmande. Par ailleurs, cette unité culturelle constitue l'un des fondements de la structure communautaire de la gendarmerie, qui se trouve renforcée par l'originalité du mode de vie gendarmande, liée aux particularités de l'organisation et du fonctionnement de l'institution. Cette analyse de la spécificité culturelle de la gendarmerie est un des apports les plus originaux du travail de François Dieu, qui souligne aussi les problèmes qu'elle peut entraîner au regard de l'évolution des mœurs et des mentalités dans l'ensemble de la société française contemporaine.

Après avoir recensé et analysé les différents traits spécifiques de l'institution, l'auteur s'interroge dans une dernière partie sur la situation de crise révélée au grand public par les événements de l'été 1989. Rejetant toute approche « cataclysmique » de ce concept de crise, il analyse les évolutions récentes qu'a connu la gendarmerie en termes d'aménagements ou au contraire d'altérations de la spécificité gendarmande avec, en filigrane, l'idée selon laquelle les aménagements sont les facteurs de pérennisation de l'institution alors que les facteurs d'altérations pourraient signifier à terme une remise en cause de l'existence institutionnelle de la gendarmerie. Abordant tout à la fois les mouvements de modernisation et de spécialisation qu'a connus la gendarmerie ces dernières années et le revers de ces évolutions, la tendance à la « policiarisation » de l'institution, il évoque aussi le traumatisme causé par les événements d'Ouvéa, les tenants et les aboutissants du malaise de l'été 1989 ou encore la réorganisation du service opérée avec les réformes mises en œuvre depuis 1990. Le trait dominant de cette analyse de la « crise » de la gendarmerie est le

souci constant de l'auteur de la rapporter à la confrontation entre la « spécificité gendarмique » et les « défis de la modernité » qui sont liés aux mutations structurelles et culturelles de la société française à la fin du XX^e siècle.

Plus largement et plus méthodologiquement, ce travail se signale enfin par le souci permanent de dépasser une simple approche descriptive et événementielle, en multipliant les références théoriques et conceptuelles pour dégager le sens profond des faits qui sont évoqués. Aussi, même si l'on n'en partage pas obligatoirement tous les points de vue, il n'en reste pas moins que, par la masse des informations rassemblées comme par la richesse des analyses proposées, cette thèse constitue un ouvrage de référence que les travaux à venir sur la gendarmerie pourront difficilement ignorer.

Colonel Jean-Pierre MORIN
IHESI

Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne.

*Marie-Françoise LABOUZ (sous la direction de),
colloque du 27 juin 1992 au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, 240 p.*

S'il y a un sujet à propos duquel beaucoup d'encre a déjà coulé, c'est sans conteste le traité sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992 à Maastricht par les douze Etats membres de la Communauté économique européenne. Il fait partie de ces thèmes dont on a le sentiment qu'ils ont été trop, voire mal traités. En ce sens, le colloque organisé par le Centre de droit international-Paris X Nanterre était en lui même une « gageure » comme l'a fait remarquer Denys SIMON, signataire des conclusions générales. La lecture de cet ouvrage dissipe rapidement le sentiment d'insatisfaction qui aurait pu surgir chez le lecteur averti. A travers les particularismes des accords de Maastricht – le traité, les protocoles et l'accord social (Marie-Françoise LABOUZ) –, ce sont les nouvelles données de l'Union économique et monétaire (Thierry WALRAFEN), de la politique étrangère et de sécurité commune (Emmanuel DECAUX), et enfin de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (Henry LABAYLE) qui sont étudiées avec précision. A l'occasion des tables rondes et des discussions, les thèmes transversaux majeurs de l'équilibre institutionnel et de la place de l'Etat dans l'Union, ont suscité la controverse et stimulé incontestablement la réflexion.

De cet ensemble de contributions et d'interventions, le lecteur prend conscience de la « complexité de l'architecture de l'Union » (Marie-Françoise LABOUZ). Au delà des aspects formels – l'acte final ne

comprend pas moins, en marge du traité lui-même, 17 protocoles, 33 déclarations et 1 accord sur la politique sociale – les questions techniques soulevées par le traité sont innombrables. Il faut sans doute voir ici le résultat « de compromis croisés, de concessions mutuelles contradictoires, de dénaturations successives » (Denys SIMON). L'exemple de la coopération en matière judiciaire et policière est caractéristique des difficultés pour agencer acquis et apports, règles en vigueur et règles à venir, système intergouvernemental et d'intégration. Selon l'article K1 du traité, les questions concernant la politique d'asile, le franchissement des frontières extérieures des Etats membres, la politique d'immigration (entrée, circulation, séjour, accès à l'emploi, lutte contre l'immigration irrégulière), la coopération judiciaire en matière civile et pénale, la coopération douanière et enfin, la coopération policière (lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et la grande criminalité), sont désormais des questions « d'intérêt commun ». Or ce champ d'application regroupe celui établi antérieurement, d'un côté, par le groupe TREVI⁽¹⁾ (cadre institutionnel extra-communautaire) et de l'autre, par la convention de Schengen (cadre communautaire qui ne concerne qu'une partie des Etats membres). On perçoit d'emblée les difficultés de mise en œuvre des règles en la matière, quand on sait que ce système à trois têtes s'apparente à celui des « poupées gigognes » (Henry LABAYLE). De même, envisager – comme le fait le traité de Maastricht – la question des affaires intérieures et de la justice par l'établissement de procédures à caractère intergouvernemental, tout en laissant la voie ouverte à la communautarisation progressive des « questions d'intérêt commun » (article 100C et K9), montre l'imbrication des procédures, l'enchevêtrement des systèmes, en un mot, la complexité des données. Si les règles régissant des domaines entiers sont particulièrement difficiles à appréhender, que dire des procédures générales d'adoption des normes ? La nouvelle procédure de l'article 189B qui octroie au Parlement européen une place privilégiée dans le *decision making process* (qui s'assimile à un droit de veto pour Jean-Claude GAUTRON) est un autre exemple de « l'illisibilité » du traité. Et ce malgré l'opinion isolée de Daniel VIGNES qui considère relativement clair le texte de Maastricht.

Si les mécanismes mis en place par le traité du 7 février 1992 sont complexes, ils sont aussi *ambigus*. La notion de subsidiarité (article 3B) est ici au cœur de la problématique. De son interprétation dépend la place de l'Etat et des entités qui le composent au sein de la future Union européenne. Les débats ont clairement montré que la subsidiarité est ambivalente dans la mesure où elle possède une fonction décentralisatrice comme centralisatrice (Paul TAVERNIER et Denys SIMON). Comment faire en sorte, alors, qu'une de ces deux fonctions ne l'emporte pas sur l'autre ? Pour Denys SIMON, la subsidiarité ne se conçoit qu'associée à un autre principe classique du fédéralisme, celui de la *Bundestreuue*, la confiance mutuelle, qui doit se lire comme une véritable obligation juridique. Mais le garde-fou essentiel contre une utilisation abusive de ce principe (par les Etats comme par les institutions communautaires) reste sa « justiciabilité ».

Tandis que l'économiste Pierre MAILLET considère que les « instances politiques » sont compétentes pour le contrôle, la majorité des juristes présents estime qu'il s'agit d'une question justiciable par les instances juridictionnelles. Mais là s'arrêtent les certitudes. Car, qui va être le juge de la subsidiarité ? Si la Cour de Justice semble être la juridiction idoine (Philippe MANIN, Vlad CONSTANTINESCO), on peut considérer avec Geneviève BURDEAU que les juridictions internes sont également compétentes en tant que « juges communautaires de droit commun ».

Complexe, ambiguë, l'Union européenne mise en place à Maastricht est surtout *unique* ou, pour reprendre le mot de Marie-Françoise LABOUZ, « *inclassable* ». Unique car les mécanismes de l'Union économique et monétaire et de la politique étrangère et de sécurité commune sont les premiers, entre autres, à voir le jour en Europe après les échecs respectifs du plan WERNER (1969) et de la Communauté européenne de défense (1954). Unique également car l'analyse de l'Union ne va pas de pair avec un « *stato-morphisme* » (Denys SIMON) récurrent dès qu'il s'agit de discerner sa nature juridique. Et l'Ambassadeur LEPRETTRE d'expliquer qu'il ne faut pas « tenter de rechercher toujours dans le passé ou dans les schémas établis, reconnus, ce que doit être la construction européenne », tandis que Jean-Claude MASCLET et Christian DOMINICÉ considèrent pour leur part que l'expérience helvétique peut servir de référence afin de combler la distance grandissante entre les citoyens (la base) et les institutions communautaires (le sommet). Si, d'une façon générale les intervenants reconnaissent que le fonctionnement démocratique des institutions communautaires doit s'améliorer, ce débat classique est clairement nuancé. Philippe MANIN remarque à juste titre que la démocratie doit aller de pair avec l'efficacité et l'indépendance. La technocratie, si décriée par les « euro-sceptiques », aurait donc des vertus ! Bien que le déficit doit être comblé, ce sont avant tout les Assemblées nationales qui détiennent la clé du rééquilibrage démocratique (LEPRETTRE), non le Parlement européen. Car la démocratie est avant tout en perte de vitesse au sein même des Etats membres, lesquels — à quelques exceptions près (Grande-Bretagne, Danemark) — souffrent d'un affaiblissement généralisé de la fonction parlementaire⁽²⁾.

Cet ouvrage est sans conteste stimulant dans la mesure où il retrace de façon contrastée les points de vue à la fois techniques et généraux, tant d'universitaires français et étrangers (tel le danois Lars ADAM REHOF, ou encore le suisse Christian DOMINICE), que de praticiens (à l'instar de Thierry WALRAFEN directeur des affaires européennes et internationales à la Caisse des dépôts et consignation). Surtout, il permet de saisir qu'il y a une « *yntaxe ou une grammaire de Maastricht* ». Si le traité sur l'Union européenne est si difficile d'accès, c'est parce qu'il « a été rédigé au présent pour régler les problèmes du passé et en partie au futur pour régler les problèmes du présent » (Denys SIMON).

Laurence BURGORGUE
Allocataire moniteur en droit public
Université de Paris X – Nanterre.

Notes

- (1) Le groupe TREVI a été créé à Rome le 1^{er} décembre 1975. Il réunit les ministres de l'Intérieur des Etats membres de la CEE ainsi que ceux de certains pays étrangers : Autriche, Canada, Etats-Unis, Maroc, Norvège, Suède, Suisse. Depuis 1986, il travaille sur les questions de terrorisme, de maintien de l'ordre public, de criminalité et de drogue.
- (2) Sur la confusion conceptuelle concernant le déficit démocratique, consulter l'analyse pertinente de Laurent COHEN-TANUGI, *L'Europe en danger*, Paris, Fayard, 1992, pp. 107-143.

Policing in Japan, a study on making crime

Setsuo MIYAZAWA, Japon, 1985, traduit en anglais par Frank G. BENNET et John O. HALEY, State University of New York Press, Albany, 1992, 267 p.

Il n'existe pratiquement pas d'ouvrages, de textes ou d'articles importants en français traitant de la police japonaise. A la lecture des quelques matériaux disponibles, l'observateur français ne retiendrait d'ailleurs de la criminalité et du travail de police au Japon qu'un des aspects les plus exotiques, celui de la criminalité mafieuse des *Yakusas*.

L'Agence Nationale de la Police, organisme d'emploi de la police au Japon, publie chaque année en anglais un *Livre Blanc*, mais il s'agit d'un annuaire purement statistique de la criminalité au Japon comparable aux *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France par les services de police et de gendarmerie d'après les statistiques de police judiciaire* publiés annuellement en France par la police judiciaire (ce *Livre blanc* a fait l'objet d'une présentation dans le numéro 1 des *Cahiers de la Sécurité Intérieure* d'avril/juin 1990).

Aucun travail ne rend donc compte, en français, de l'organisation, du comportement de la police japonaise et de l'espace juridique dans lequel elle évolue : cette annéc, la traduction américaine de *Policing in Japan* de Setsuo MIYAZAWA, professeur de Droit à l'Université de Kobé au Japon comble en partie ce vide : MIYAZAWA s'attache à l'environnement juridique des policiers pour démontrer que ceux-ci disposent d'un pouvoir de coercition sans égal en Occident.

On regrettera néanmoins l'ancienneté des travaux de MIYAZAWA, datant d'enquêtes débutant en 1974, et portant sur un seul des 48 corps de police au Japon, celui d'Hokkaido. De plus, l'auteur s'appuie largement tout au long de l'ouvrage, sur deux standards américains, l'ouvrage de David H. BAYLEY paru en 1976 (*Forces of order : police behavior in Japan and United States*) et celui de Walter L. AMES (*Police and Community in Japan*) paru en 1981.

Pour beaucoup d'observateurs occidentaux, la police japonaise apparaît comme un modèle : peu nombreux (avec un policier pour 550 habitants, le Japon aurait le plus faible taux d'encadrement policier des pays industria-

lisés), les policiers nippons bénéficieraient d'un haut degré de technicité et de professionnalisme, qui leur permettrait d'obtenir des taux d'élucidation supérieurs à tous ceux connus en Occident.

MIYAZAWA explique cette performance par trois facteurs : la société japonaise est une société très particulière : fortement consensuelle. L'environnement juridique légal du policier lui permet d'user de larges pouvoirs. Enfin, le rapport police/public n'est pas comparable à celui que nous connaissons en Occident.

La société japonaise est une société peu criminelle : pour une population double à la nôtre, on enregistre au Japon, chaque année, la moitié des infractions pénales relevées en France, et les homicides y seraient trois fois moins nombreux. Au Japon, l'ensemble des règles sociétales, qu'elles soient d'ordre juridique ou moral, transcende l'individualisme ; dans la société chaque citoyen tend à éviter le conflit, pour s'en remettre à l'arbitrage des règles de la hiérarchie politique et sociale. Dans la police elle-même, selon MIYAZAWA, l'importance des petits chefs est primordiale : la police japonaise serait l'une des plus encadrées au monde, tout acte de police d'un agent étant revu par sa hiérarchie immédiate.

La police peut ainsi s'offrir le luxe d'être une police de grande proximité par rapport à son public, comme le montre l'importance au Japon des patrouilles pédestres, ou, plus étonnant, le système des visites domiciliaires : par ce système, les policiers se rendent au domicile des particuliers, qu'ils questionnent sur leur environnement, leur vie quotidienne, leur entourage, etc. Cette démarche paraît d'ailleurs tellement naturelle au citoyen japonais que 0,2 % seulement d'entre eux ont estimé que ces *House visits* étaient déplacées. Dans le même ordre d'idée, en 1977, une majorité de japonais interrogés pensait que c'était la police qui protégeait le mieux les Droits de l'homme, loin devant les médias, accusés, eux, au contraire, de les oublier...

Cette grande visibilité de la police se traduit dans ses modes de saisine : un policier peut « inviter » à se rendre au poste de police le plus proche, pour questionnement, un passant dont il est en droit de penser qu'il est au courant d'une infraction commise ou qui va se commettre. De même, il peut demander par téléphone à un individu de se rendre au poste de police pour l'interroger. Dans ces deux cas, celui de l'accompagnement et de la comparution volontaires, on suppose que l'interrogé a accepté volontairement et civiquement de se plier à l'invitation de la police. Mais la Cour Suprême japonaise, dans sa jurisprudence, a une conception très large du volontariat, y incluant par exemple le recours à la force, ou la mise en demeure dans son hôtel d'un citoyen qui y fut interrogé quatre jours, du matin jusqu'au soir...

Le policier peut interroger toute personne en flagrant délit, ou sur le mandat d'un juge. Mais il dispose aussi d'un troisième type de saisine, « l'arrestation urgente » qui lui permet d'appréhender toute personne dont il est en droit de croire qu'elle a commis une infraction punissable

d'une peine d'au moins trois ans de prison. Il demandera quelques heures après un mandat au magistrat, qui, en pratique, ne le refuse presque jamais.

D'après MIYAZAWA, la plus grande partie des interpellations est réalisée sur la base du « volontariat », et sur celle de « l'arrestation urgente ». A ces pouvoirs importants, s'ajoute le rôle que joue la police dans la détention provisoire : à l'issue d'une rétention de 48 heures au poste, qui peut être prolongée de 24 heures, le juge peut décider une détention provisoire de dix jours (assortie d'une autre période de dix jours pour « crime grave »). Mais le *Code des prisons* de 1908 considérant les cellules des bureaux de police comme substituts des établissements pénitentiaires, il est fréquent que les suspects purgent leur détention provisoire dans les locaux de la police : on peut deviner les tractations, pressions et marchandages s'y déroulant...

Enfin, pour le policier japonais, l'aveu demeure, comme en droit français, la reine des preuves : c'est la recherche de l'aveu « à tout prix » qui guiderait l'ensemble de la procédure diligentée par la police, à un tel point, estime MIYAZAWA, que les aveux forcés, et faux, ne sont pas rares. L'auteur pense ainsi que le policier japonais est le *Making crime*, c'est-à-dire qu'il parvient à construire l'infraction de lui-même, même dans les cas où elle n'est pas constituée, d'où le sous-titre de l'ouvrage.

Mais dans une société où, à l'intérêt individuel tel que nous le connaissons en Occident, se substitue de façon permanente la prééminence du collectif — dans une société d'obéissance et de respect de l'autorité qui fut pendant longtemps une société militaire, dans une société aujourd'hui civile mais qui fonde tous les rapports sociaux, y compris les plus banals, sur la hiérarchie — dans la société nippone donc, le sentiment de la culpabilité et de la faute paraît si développé que le pourcentage d'aveux atteint des niveaux records : en 1987, sur 76 000 personnes jugées, près de 70 000 avaient reconnu avant jugement leur culpabilité...

Police de grande proximité, de grande visibilité, disposant de pouvoirs forts dans une société à faibles comportements criminels, la police japonaise ne peut être comparée à aucune autre du monde industrialisé. MIYAZAWA s'est attaché à démontrer comment les comportements policiers usaient légalement des pouvoirs que leur confère le système judiciaire nippon. Mais on peut regretter qu'il ne se soit pas interrogé sur ce qui étonne le plus l'observateur étranger : la confiance du public japonais dans sa police, et les liens interactifs que ce public a tissé avec elle, l'extrême particularisme culturel du Japon ne pouvant tout expliquer.

Patrice MEYZONNIER
IHESI

Le droit de la police, la loi, l'institution et la société

Christian DE VALKENEER, Bruxelles, De Baeck Université, 1991, 319 p.

L'ouvrage de M. DE VALKENEER, magistrat et assistant au département de droit pénal et criminologie de l'Université catholique de Louvain, est intéressant à plus d'un titre.

Il contribue, par une approche raisonnée du système de police belge, à la démythification de l'institution.

Il dévoile de nombreux aspects, la plupart méconnus, tels que les missions de renseignements, d'assistance et les stratégies *undercover*, de même que l'évolution récente des pratiques policières.

Les thèmes sélectionnés mettent en exergue la mutation profonde que subissent les polices et esquisse les enjeux auxquels la police sera confrontée dans les années qui viennent.

Après avoir fait un exposé descriptif du système des forces de police en Belgique, l'auteur prend de la hauteur et analyse de façon synthétique ce qui a été écrit sur l'institution policière.

Il évoque la dichotomie des missions de police administrative et judiciaire et se pose la question de savoir si la distinction a encore aujourd'hui une réelle utilité.

En faisant un détour par l'histoire, l'auteur affirme que la police est un phénomène récent du moins dans sa forme actuelle.

Les historiens situent le soin de confier le maintien de l'ordre légal à un organe particulier à la fin du 17^e siècle en France, avec l'institution du lieutenant général de police à Paris.

La naissance d'une police moderne et organisée s'inspire de la volonté de mieux réguler et contrôler les rapports sociaux.

La police semble se caractériser par le fait qu'elle se trouve au centre d'un ensemble de relations d'interdépendance notamment entre la loi, le public, le pouvoir, les nécessités fonctionnelles et les intérêts professionnels des membres de l'institution.

La dynamique du système s'articule sur la recherche d'un équilibre entre des intérêts qui se révèlent être souvent contradictoires.

Si la police est perçue par le public, les pouvoirs politiques et les policiers eux-mêmes comme le principal instrument de lutte contre la délinquance, cette perception ne répond pas à toutes les attentes.

L'auteur appuie sa démonstration sur le résultat d'études entreprises tant aux Etats-unis qu'en Grande-Bretagne qui montrent que la police n'a qu'un impact limité sur la délinquance.

Vers la fin des années 70, plusieurs chercheurs américains affirmèrent que les activités de la police dans le domaine de la lutte contre la délinquance avaient peu d'effet sur la criminalité et le sentiment d'insécurité.

Et pourtant selon une vue traditionnelle, la police est comptable envers la société de la masse des infractions commises, au point que le taux de délinquance sert fréquemment à évaluer son efficacité.

L'auteur en tire la conclusion que toutes ces études ne traduisent pas l'échec ou l'inefficacité de la police, mais incitent plutôt à une nouvelle approche des questions de sécurité.

Relativiser le rôle de la police en matière de délinquance c'est prendre conscience de ses limites.

Si l'idéologie sécuritaire redonne vigueur à la police, elle peut aussi en saper les fondements.

A l'heure actuelle, c'est en France que l'approche intégrée de la sécurité s'est concrétisée en encourageant le développement des conseils municipaux de la délinquance dont la mission consiste à développer et gérer des actions concertées au sein des communes.

Aux Etats-Unis et au Canada, les théories du « community policing » semblent connaître un réel succès auprès des policiers.

La sociologie policière, affirme l'auteur, commence à s'intéresser aux techniques et stratégies *undercover* littéralement, « sous couverture » ou « masquées », qui permettent à la police d'obtenir des résultats probants.

Il admet l'hypothèse que le développement de stratégies *undercover* est l'indice d'une police de moins en moins contingentée dans son mode de fonctionnement par les informations et les demandes du public.

Les « pratiques masquées » bouleversent le schéma classique des tâches de la police, puisque l'activité n'est plus déterminée par des logiques extérieures à la police, mais par les objectifs qu'elle se fixe elle-même.

Il précise que l'utilisation intensive de ces pratiques est de nature à produire de profonds bouleversements à différents niveaux du processus pénal.

Il évoque la commission d'infractions par agent infiltré et soulève l'illégalité de tout moyen de preuve recueillie de cette façon en précisant que l'action publique pourrait être déclarée irrecevable.

Dans ses tâches d'assistance, la police a investi dans le social et le social a investi la police.

Le travail policier est par définition social puisqu'il s'intègre dans une inter-relation permanente avec la société et les individus qui la composent, mais ce travail est par essence problématique dans la mesure où le policier est un témoin.

La sociologie policière a mis en exergue que la police consacrait une part importante de son activité dans des tâches « en tout genre », phénomène qui se vérifie tant en Amérique du Nord, que dans les pays européens.

Ouvrage très intéressant qui, fourmillant de citations, fait avancer incontestablement la connaissance de l'institution policière en la démythifiant et en proposant des analyses qui sont susceptibles de donner aux autorités quelques moyens pour que celle-ci puisse s'adapter à son temps.

Rémy GUERIN
IHESI

Colloques et rencontres

La violence politique dans les démocraties européennes occidentales

Du 23 au 26 septembre 1992 se tenait, à Paris, le quatrième congrès de l'Association française de sciences politiques.

Pendant deux journées les participants, répartis autour de six tables rondes, ont travaillé sur différents thèmes. L'une de ces tables rondes était consacrée à *la violence politique dans les démocraties européennes occidentales*. Au total, 26 communications ont été présentées, regroupées en quatre sous-thèmes. Quelques unes recouvrent de très près les champs de préoccupation de l'IHESI. Elles ont, de ce fait, plus particulièrement retenu notre attention.

Dans son introduction, Philippe BRAUD, organisateur de la table ronde, a posé quelques repères. Il distingue trois types de violence politique : la violence d'Etat qui « constitue la garantie d'effectivité de la règle de droit » et qui « bénéficie d'une présomption de légalité » ; la violence contestataire « dirigée contre l'ordre social, le régime politique ou, simplement, les représentants et agents de la force publique » ; la violence intersociale, c'est-à-dire « les affrontements ou les menaces d'affrontement, qui mettent aux prises entre eux des groupes sociaux. »

Après avoir mis en lumière le rôle de la violence comme mode d'affirmation politique à la fois en tant qu'elle permet la construction d'une identité, qu'elle est une façon d'exhiber sa puissance, mais aussi parce que le recours à la violence est fréquent parmi les moyens employés pour conduire un conflit et des négociations, Ph. BRAUD s'est arrêté sur une caractéristique qui lui paraît essentielle : la dualité de la violence. Il distingue en effet, violence colérique et violence instrumentale. La violence colérique se définirait autour de deux éléments essentiels que seraient, d'une part, la suspension momentanée au cours de l'action du calcul rationnel coûts/avantages et, d'autre part, la désignation d'une victime émissaire, sacrificiable, mais pas forcément responsable. La violence instrumentale serait plus calculée, retenue, rigoureusement finalisée et son mode de gestion s'intéresserait directement aux fins de cette violence.

Enfin, Ph. BRAUD a posé pour finir le problème du statut de la force dans les démocraties contemporaines en affirmant, d'une part, que la marginalisation de la violence physique est une des exigences de fonctionnement des sociétés contemporaines et, d'autre part, que sans nier le caractère

déstabilisateur de la violence politique, toute société a besoin d'avoir un ennemi crédible (mais contenu) pour resserrer les allégeances à la démocratie. La violence politique, « lorsqu'elle constitue un moyen d'expression de catégories démunies en ressources politiques, peut paradoxalement contribuer à enrichir la démocratie ».

Autour de la violence d'Etat, deux communications concernaient les violences policières et particulièrement leur apparition dans des opérations de maintien de l'ordre.

Claude JOURNÈS a pris l'exemple de la Grande-Bretagne pour présenter une explication sociologique de la relation entre violence sociale et policière. A travers des références à la littérature nord-américaine sur la police et à travers la présentation de différentes formes de violence sociétale (en particulier liée au football) et des réponses policières qui leur ont été opposées au Royaume-Uni, C. JOURNÈS souhaitait démontrer que « l'euphémisation de la violence sociale et policière en Grande-Bretagne n'est pas un processus univoque ». Selon plusieurs auteurs américains, la violence serait une composante intrinsèque de la fonction policière. Elle serait confortée par le danger qu'encourent les policiers au quotidien, celui-ci venant renforcer la solidarité professionnelle. Peu satisfait de ces modèles explicatifs de la violence policière, C. JOURNÈS préfère se tourner vers N. ELIAS et se demander si « l'évolution de la société britannique, depuis le début des années soixante-dix, contredit ou non l'hypothèse sur l'euphémisation de la violence au cours du procès de civilisation ». Constatant qu'à l'exception d'un domaine, celui du sport, la violence a décru, il pose que « le procès de civilisation ne paraît donc pas homogène, les exclus, jeunes ouvriers ou jeunes noirs, groupes protagonistes des émeutes (...) y échappent largement. »

Examinant ensuite la réponse policière et en particulier les mesures prises au cours de la dernière décennie pour limiter les débordements collectifs, lors d'opération de maintien de l'ordre (grâce à la mise en place d'un organisme national de coordination et à la modernisation de l'équipement), mais aussi individuels (grâce à la création d'une autorité des plaintes contre la police), il conclut que « l'euphémisation de la violence sociale et policière en Grande-Bretagne, liée à une sensibilité accrue à ces phénomènes, demeure un processus incomplet ».

P. BRUNETEAUX, à travers une description fouillée de l'enseignement dispensé au Centre de perfectionnement de la gendarmerie mobile de Saint Astier qui accueille régulièrement les escadrons, a cherché à démontrer que « le maintien de l'ordre en France est une affaire de professionnels ». En effet, selon lui, « ce qui caractérise les forces de maintien de l'ordre, dans l'espace répressif, réside dans la contradiction entre deux exigences majeures : défendre jusqu'à la mort le pouvoir politique mais aussi faire usage d'une violence démocratique ». On enseigne avant tout à Saint Astier la maîtrise de soi. Le but est, à travers la mise en situation de répertoires d'actions manifestantes les plus

diversifiées possibles, que les gardes mobiles soient capables ensuite, sur le terrain, de faire face sans peur à l'adversaire et de « retenir » leur violence. Un ensemble de répertoires d'actions et de prescriptions pour les aider à effectuer ce travail d'autocontrainte leur sont également enseignés. P. BRUNETEAUX nous a offert une vision réfléchie, technique et maîtrisée des opérations de maintien de l'ordre. Elle devait contribuer à modifier l'image, encore par trop naïve, qui colle à l'évocation de l'action des forces de l'ordre dont l'intervention ne serait qu'une réaction impulsive.

Dans un troisième temps de la table ronde consacrée aux modalités des violences contestataires, Danièle TARTAKOWSKI est revenue sur la période plus ancienne de 1919-1934. Elle s'est interrogée sur les rapports à la violence de deux composantes du mouvement ouvrier français qui la revendiquait explicitement : le Parti communiste et les syndicalistes révolutionnaires.

Les syndicalistes révolutionnaires ne semblent pas assigner à la violence en 1919 d'autre signification que l'affirmation d'une identité de classe. À partir de 1922, ils vont développer une conception défensive de la violence.

Les communistes, quant à eux, en appellent à la violence physique contre les fascistes à partir de 1923. Mais cette « action violente qui se déploie ainsi sur le terrain politique de 1924 à 1927 ne relève d'aucune théorisation stratégique ». Plus politique que revendicative, cette violence provoque des effets pas toujours souhaités par les organisateurs et quelquefois non maîtrisés. Le Parti communiste confère à la rue surtout des qualités pédagogiques. Ces manifestations qui ne sont ni des révoltes, ni des tentatives insurrectionnelles se veulent un pas vers la prochaine guerre impérialiste.

La violence qui s'exerce entre 1919 et 1934 demeure inscrite dans une tradition de lutte ouvrière et de ce point de vue constitue un fait plus culturel que stratégique. C'est un phénomène souvent spectaculaire, mais sans efficience sur la vie politique nationale. De plus, mieux maîtrisée par les forces en présence, elle sera moins couteuse en vie humaine que d'autres actions opposant manifestants et contre manifestants.

Dans le droit fil de D. TARTAKOWSKI, Olivier FILLIEULE s'est interrogé sur la survenance de la violence au cours des manifestations de rue des dix dernières années. Il a analysé deux types de facteurs : ceux liés aux groupes et ceux liés aux moments manifestants. En effet, le recours à la violence ne se distribue pas également selon les groupes sociaux. Trois composantes semblent déterminantes. Premièrement le statut du groupe dans son environnement : les catégories les plus violentes sont les plus menacées par la crise économique. Deuxièmement, la nature des objectifs : le caractère plus ou moins réaliste de la revendication, son issue plus ou moins incertaine pèsent bien souvent dans l'apparition d'incidents violents. Enfin, l'existence au sein du groupe manifestant de répertoires

d'actions spécifiques, la prégnance plus ou moins forte d'une mémoire manifestante : il semblerait qu'une longue pratique manifestante favorise la maîtrise d'un certain nombre de règles et de techniques implicites permettant d'éviter que la manifestation ne « dégénère ».

Mais l'engagement dans la violence dépend également d'éléments situationnels tels que le nombre et les répertoires d'actions, l'itinéraire, la réception d'une délégation, la répétition des manifestations, l'hétérogénéité des forces en présence. O. FILLIEULE nous invite donc à penser ces phénomènes en termes de processus d'interaction.

Nathalie DUCLOS s'est intéressée aux manifestations paysannes en faisant l'hypothèse de leur « euphémisation » depuis trente ans. Au sein du répertoire d'actions des paysans, elle distingue trois catégories d'actions : les actions non violentes (y compris les manifestations) ; les actions de contraintes (barrages, investissement de lieux, etc.) ; les actions violentes (mises à sac, agressions, dégradations, dégradations, etc.). A partir de cette distinction, elle conclue à une modération de la violence protestataire si une évolution conjuguée sur trois niveaux se produit : un moindre recours à des actions d'intentionnalité violente ; une baisse de la fréquence des violences ; une plus grande acceptabilité sociale de ces violences.

L'approche quantitative ne permet pas de constater une évolution sensible depuis trente ans. C'est donc de façon plus qualitative que N. DUCLOS a tenté d'analyser le phénomène en étudiant comparativement deux mouvements paysans importants : celui de juin 1961 concernant l'application de la loi d'orientation agricole et les longs conflits de 1983-84. Si le premier mouvement visait l'établissement d'un rapport de force physique, le second s'est plutôt fondé sur l'établissement d'un rapport de force symbolique. Les actions ont été plus souvent annoncées publiquement. Moins opaques que celles de 1961, elles se sont davantage prêtées à la négociation. Une attention particulière a été portée à la « communication ». Cette démarche, selon N. DUCLOS, « témoigne d'une modération très sensible des formes de protestation, en comparaison des actions violentes bien évidemment, mais également de celles qui reposent sur l'usage de la force. »

L'ensemble des débats a mis en évidence la difficulté à analyser les phénomènes de violence politique.

La violence est-elle un objet unitaire ? Peut-on analyser avec les mêmes outils la violence politique, les violences manifestantes, la violence sportive, la violence d'Etat ? En d'autres termes, comme s'interrogeait Pierre FAVRE, est-il opportun de faire de la violence un seul objet sociologique ?

La distinction de Ph. BRAUD entre violence colérique et violence instrumentale (dont il dit lui-même que chacune de ces notions est un idéal-type) est apparue trop réductrice. En effet, elle occulte une dimension importante de la violence : celle-ci est bien souvent le résultat d'interactions entre groupes aux intérêts divergents.

Enfin, la diversité des communications montre l'éclatement des connaissances concernant ce phénomène et le travail à accomplir tant sur le plan de l'accumulation du savoir (la question s'est d'ailleurs posée de la possible accumulation) que sur le plan théorique, en particulier dans la recherche d'instruments de mesure de la violence.

Catherine GORGEON
IHESI

L'exclusion aujourd'hui

La conférence-débat organisée le 17 septembre 1992 à Paris (Maison de l'UNESCO) à l'initiative du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture permit d'aborder une approche souvent méconnue du phénomène de l'exclusion, celle de la psycho-histoire (Emile MALET, directeur de la revue *Passages*), mais aussi d'évoquer deux types particuliers d'exclus : les prisonniers (Thierry LEVY, avocat et philosophe) et les exclus des soins (Rony BRAUMAN, Président de « Médecins sans Frontières »).

L'analyse de Maître LEVY, relative à des sujets évoluant en dehors de la norme, pourra surprendre le lecteur. Elle met l'accent sur la prison, comme si la vie en société et l'homme, c'est-à-dire à la fois les raisons de l'enfermement et le libre-arbitre de l'individu, n'existaient plus. Elle donne aussi un éclairage original sur les problèmes actuels de l'institution pénitentiaire. Lors des communications et échanges, chacun s'est accordé à reconnaître que la lutte contre l'exclusion devait mobiliser à la fois ceux qui sont dans la norme et ceux qui sont hors-norme. Sous cet angle, l'intervention de Rony BRAUMAN permit de discerner le danger qu'il pourrait y avoir à concevoir un traitement spécifique pour ceux qui n'entrent pas dans un schéma social classique. Le traitement des exclus des soins s'achemine en effet vers une médecine des pauvres, ce qui est inacceptable en démocratie.

Dans une perspective psycho-historique de l'exclusion, Emile MALET, en s'appuyant sur ARISTOTE et Sigmund FREUD, fit une distinction entre l'exclusion qui relève de la ségrégation et celle qui relève de la mémoire. Il mit ainsi en exergue deux éléments fondateurs de l'exclusion : l'idée de sacrifice et l'existence d'une mémoire de la relégation.

L'exclusion s'accompagne d'une démarche sacrificielle et sa généalogie est présente dans *la Genèse*. Lorsqu'il fut éprouvé par Dieu, ABRAHAM fit la preuve de sa foi en ne doutant pas un seul instant de la nécessité d'offrir son fils ISAAC en holocauste. Plus tard, JACOB assurera la filiation d'ISAAC (symbole de la descendance) tandis que son frère, ESAÜ lui cédera son droit d'aînesse et partira (symbole de la relégation). La modernité est

aussi le lieu de la pratique exclusionnaire. Fondée sur une discrimination, l'exclusion se produit lorsque « intervient une rupture brutale entre le discriminant et le discriminé en objectivant ces différences selon un ordre nouveau ». Cette rupture s'incarne alors dans des formes extrêmes telles que le nazisme, la politique raciale de Vichy et le statut des Juifs, l'apartheid, etc. Mais la pratique exclusionnaire n'est pas le seul fait des régimes totalitaires. Dans les pays démocratiques, la loi du progrès peut induire des formes moins brutales et aussi moins visibles telles que la tentation permanente du rejet de l'immigration ou la création d'une société à deux vitesses.

Les banlieues sont à la croisée de cette démarche et de l'existence d'une mémoire de l'exclusion conservée et entretenue à la fois par le groupe qui en fait l'objet et par la société dans laquelle l'exclu ne parvient pas à s'intégrer. Elles ne constituent pas des sociétés parce qu'il y a une désaffiliation sociale des banlieusards par rapport aux affiliés sociaux de la ville. D'autres causes de ségrégation peuvent alors se greffer sur la mémoire que le relégué et le reléguant entretiennent en l'absence de lien social. Le résultat se noue autour d'une « impuissance à agir » partagée par tous les exclus qu'ils soient ici gens des banlieues ou ailleurs Noirs américains. Ces derniers restent à part alors que les autres minorités trouvent, à défaut d'une véritable intégration, une sorte d'arrangement avec la société américaine. C'est que les « fonds baptismaux des Etats-Unis » sont marqués par l'esclavage des hommes noirs dont le souvenir est maintenu de part et d'autre par une pensée de l'exclusion. FREUD disait que « les chevaux sauvages pris au lasso restent craintifs toute leur vie ». Il est donc indispensable que, de son côté, l'exclu surmonte le poids de l'exclusion. C'est ce que voulait transmettre le Pasteur Martin LUTHER KING en appelant ses frères à un « travail de déculpabilisation ».

En relevant le danger qu'il y aurait à voir dans le cadre légal de l'apartheid, le modèle de l'exclusion, Maître Thierry LEVY a expliqué que l'exclusion, qui ne se proclame pas par décret, pouvait exister dans une société démocratique. A partir de là, son raisonnement le conduit à une dénonciation de l'enfermement. En le concevant comme une forme sournoise et légale de l'exclusion, il prend ainsi le contre-pied du législateur et de l'administration pénitentiaire pour lesquels la prison, loin d'être un lieu d'exclusion, est plutôt un lieu d'intégration.

Juridiquement, l'enfermement n'est pas une exclusion puisque les moyens qui conduisent les auteurs d'infractions en prison sont connus et réglementés. Dans la pratique, Maître LEVY fit observer que les origines sociales des prisonniers et l'exercice de l'autorité au sein de l'établissement pénitentiaire conduisaient à l'exclusion. Le pouvoir disciplinaire et hiérarchique s'exerce dans une juridiction de fait, le prétoire constitué du directeur de l'établissement et du surveillant ayant constaté la faute. Selon Maître LEVY ce type de discipline est contraire aux institutions démocratiques (pas de préparation, pas de moyens de défense, etc.). Pourtant, réglementer la discipline et introduire un débat contradictoire dans la

prison était l'une des propositions d'une « Commission d'étude de la vie dans la prison » qui réunissait en 1981 l'ensemble des partenaires (une autre était de permettre aux détenus d'avoir une vie sexuelle).

Maître LEVY a estimé que le personnel pénitentiaire était également touché. Les surveillants, pour la plupart d'origine sociale et de formation modestes, ne bénéficient que de très peu de considération. Ils se sentent abandonnés et c'est ce qu'ils expriment en provoquant une crise. Selon Maître LEVY cette crise est artificielle : « l'insécurité dans les prisons est une chimère car les détenus ont des conditions d'existence qui ne leur permettent pas de se révolter sauf négligence ».

Le docteur Rony BRAUMAN a mis en exergue l'action de Médecins sans Frontières qui s'exerce, en France, à destination de la population exclue des soins. Qu'une telle population puisse exister relève d'un double paradoxe. Depuis SAINT-VINCENT DE PAUL, l'hôpital reçoit sans discrimination tandis que le serment d'HYPOCRATE fait obligation aux médecins de soigner. La reconnaissance des exclus des soins se heurte donc à une impossibilité culturelle et philosophique. Pourtant des organisations comme MSF, la Croix-Rouge ou le Secours catholique prennent en charge depuis plusieurs années ceux qui n'ont accès ni à la médecine libérale ni à l'hôpital.

Cette prise en charge a induit un double mouvement. D'une part, de véritables spécialisations se sont créées au sein de ces institutions pour traiter les chômeurs de longue durée sans domicile fixe, les allocataires du RMI ayant un domicile, les allocataires du RMI développant un SIDA et ayant un domicile fixe, ceux n'en ayant pas, etc. D'autre part, l'hôpital et la médecine « classique » se sont peu à peu déchargés sur les organisations caritatives, les transformant en experts de l'exclusion. C'est ainsi que la société française se dirige lentement vers l'instauration de fait d'une médecine des pauvres et des exclus. Non sans humour, Rony BRAUMAN évoque même cette possibilité de voir reconnus et enseignés de nouveaux métiers tels que « pauvrologue », « excluologue » ou « RMIologue ».

La difficulté s'accroît lorsque la société accepte un assemblage d'exclus qui augmente sans cesse en agrégeant les unes aux autres de nouvelles catégories, soit parallèlement (jeunes en difficulté, chômeurs de longue durée, allocataires du RMI, exclus des soins), soit transversalement (jeunes-allocataires-du-RMI-exclus-des-soins). La société accepte cela, de manière qu'Emile MALET qualifia de schizophrénique.

L'assise des problèmes sociaux posés par la réintégration ou l'intégration des exclus est de même nature que celle établissant l'action charitable. Celle-ci n'a de signification que si elle est également prise en charge par celui qui a été exclu. Lorsque l'action caritative se confond avec l'aumône ou l'assistance, elle est victime d'un détournement de sens faisant oublier que celui qui donne s'enrichit tout autant que celui qui reçoit.

Jean-Louis SAYOUS
IHESI

La ville, champ privilégié de la responsabilité morale de l'entreprise

Tel fut le thème du colloque international qui s'est tenu les 14, 15, et 16 octobre 92 au CNIT la Défense à Paris.

Pour la première fois en France, plus de 400 décideurs économiques, politiques, responsables urbains, universitaires, ont tenté de mettre en commun pendant trois journées leurs réflexions d'ordre éthique sur l'exercice de leurs responsabilités à l'égard des villes.

Cette importante manifestation, organisée par l'EBEN (*European Business Ethics Network*), était placée sous le haut patronage de Pierre BÉRÉGOVY.

Vingt-cinq tables rondes ont permis d'aborder cinq thèmes essentiels :

- le couple ville-entreprise ;
- les produits qui transforment la ville ;
- les méthodes des entreprises sont-elles bonnes pour les villes ? ;
- le jeu des entreprises dans le tissu urbain ;
- la ville face à l'économie.

Pour sa part l'IHESI a choisi d'assister à trois tables rondes traitant plus particulièrement des produits qui transforment la ville.

L'industrie, le commerce, les services, inventent et innovent avec le désir de faciliter la vie citadine, grâce à de nouveaux produits et de nouvelles méthodes. Mais la nouveauté modifie les comportements qui suscitent des interrogations d'ordre moral : véhicules automobiles trop rapides, facteurs d'accidents graves ; réseau minitel, devenu un formidable moyen de communication et d'information, mais engendrant simultanément la messagerie rose.

Comment ne pas s'inquiéter aussi des problèmes liés au développement du bruit, à la pollution automobile, aux ordures qui encombrent la ville, la salissant et la dégradant.

Innovations qui transforment aussi le tissu social avec une distension des banlieues, l'apparition de nouvelles formes de commerce, la disparition de la rue traditionnelle et de son rôle de contrôle social. L'extension des parkings, des voies express, des autoroutes, autant de transformations largement dues à l'automobile qui conditionne aujourd'hui l'espace urbain.

Dans le domaine des transports, la société urbaine doit satisfaire ses besoins vitaux – la nourriture, les produits manufacturés, les matériaux de construction – qui sont transportés quotidiennement au cœur de la ville. Mais les contraintes de la fonction urbaine comme espace d'activités économiques et de transport sont de plus en plus difficiles à concilier avec les aspects sociaux ou d'esthétique urbaine. La complexité de ces pro-

blèmes ne pourra donc être résolue que par la mise en place de stratégies nouvelles, élaborées en collaboration avec les services chargés de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement urbain.

Les problèmes majeurs de la pollution automobile, de la gestion de l'espace qu'elle occupe dans les villes, sans oublier les difficultés liées à la fluidité du trafic ont également été évoqués durant les débats. Sur toutes ces questions on a pu entrevoir des ébauches de réponses. A terme, par exemple, la voiture électrique spécialement conçue pour la circulation urbaine devrait s'imposer. En outre les constructeurs français comme Renault, grâce à leurs efforts constants en matière de recherche vont être en mesure, dans les dix années à venir, de mettre sur le marché des véhicules beaucoup moins polluants qu'aujourd'hui. Le groupe souligne qu'en ce domaine, les chances de succès des politiques innovantes reposent davantage sur la promotion et le développement par des actions volontaristes des partenaires économiques que sur une discipline imposée par la réglementation. La sanction reste, en effet, perçue comme le prix à payer à l'Etat, en compensation des nuisances occasionnées, et donne le sentiment d'être dégagé de toute obligation.

La sécurité dans les transports en commun

Elle joue un grand rôle sur le taux l'utilisation des transports, car pour certains la crainte de l'agression est l'un des arguments avancé pour justifier l'utilisation de la voiture individuelle. En région parisienne, l'étroite collaboration entre les services de transports et la police a contribué à faire diminuer les agressions de 30 à 35 % en 3 ans. La minimisation de l'insécurité est une priorité pour la SNCF et la RAPT. Pour cela les responsables des réseaux de transports doivent être à l'écoute permanente de l'évolution des exigences des usagers afin de les anticiper. M. Peter GÜLLER, directeur du programme de recherche « ville et transport » en Suisse, a proposé une politique de transport qui réinvente la mobilité et où l'écologie joue un grand rôle par la redéfinition d'un nouveau luxe : celui de se passer de voiture.

L'énergie et ses grands réseaux

La ville est d'abord une grande consommatrice d'eau. Pour satisfaire ses divers besoins, elle effectue un prélèvement sur la nature, puis elle la rejette usée, dégradée, polluée. Cette situation n'est plus acceptable moralement. Certes des équipements collectifs existent — stations de décantation de filtrage — afin de traiter l'eau usagée. Mais le coût du traitement des eaux est en grande partie assuré par la collectivité, alors que les volumes à traiter sont en constante augmentation et les équipe-

ments saturés. C'est pourquoi une réflexion s'est engagée sur une politique qui inciterait, chacun à son niveau, à traiter en partie ses eaux usées.

M. Joël DE ROSNAY directeur de la cité des sciences de la Villette rappela que jadis la ville était un lieu de communication. On s'y rendait pour faire du commerce, pour se rencontrer, pour se distraire. Aujourd'hui la ville est saturée, mais les nouvelles techniques de communication favorisent la naissance d'une nouvelle utopie de la ville moderne. Cette utopie pose problème car pour l'heure, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la demande de nouvelles techniques n'est pas très forte. L'intérêt se limite aux cadres dynamiques et ne va guère au delà. Il en va de même pour les équipements de téléconférence qui dans certaines grandes entreprises servent tout au plus une ou deux fois par an. Force est donc de constater qu'il existe aujourd'hui un décalage entre la vitesse d'évolution des technologies et une demande sociale confuse. Décalage que l'on retrouve entre l'aspect fascinant de ces nouveaux produits mais également inquiétant lorsqu'ils contribuent à aggraver l'exclusion des plus pauvres.

Tout l'intérêt d'une réflexion comme celle du colloque de l'EBEN est précisément de rappeler que, d'un point de vue éthique, la cohésion sociale est une des finalités essentielles des nouvelles technologies urbaines.

Alain PINEL
IHESI

Correspondance et débats

Quand le formel commande au réel La crise de Nîmes selon Nicole Klein

Claude Gilbert

Directeur de recherche au CNRS

La réaction d'un acteur ayant vécu la crise de Nîmes à l'analyse d'un chercheur l'ayant étudiée aurait pu être l'occasion d'un débat fructueux. Or curieusement, Nicole KLEIN, ancien directeur de cabinet du préfet du Gard, a choisi de se lancer dans une défense véhément de l'autorité préfectorale, selon elle, malmenée *. Cela l'a conduite à prendre de grandes libertés avec les faits et avec leur interprétation. Dès lors, il n'y a d'autre solution que de procéder à un examen systématique des affirmations de Nicole KLEIN. Rappelons que mon analyse de la crise de Nîmes résulte du travail d'une équipe qui a réalisé de nombreux entretiens et qui a consulté les rapports des différentes administrations, des organismes publics et para-publics, des collectivités locales ainsi que les archives d'administrations centrales. Contrairement à ce que voudrait faire croire Nicole KLEIN, la relation de ces événements n'a pas varié. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter la chronologie détaillée de la crise de Nîmes présente dans mon dernier ouvrage : *Le pouvoir en situation extrême, catastrophes et politique*, (l'Harmattan, Paris, 1992).

L'objectif poursuivi par l'ancien directeur de cabinet du préfet du Gard est simple : faire apparaître le déroulement de la crise de Nîmes comme ayant été conforme aux dispositions officiellement prévues pour faire face à ce type de situation. Nicole KLEIN procède de deux façons : d'une part, elle valorise tout ce qui peut donner un contenu à ces dispositions ; d'autre part, elle nie la réalité ou atténue l'importance de ce qui n'entre pas dans le cadre de telles dispositions ou les remet en question. Ainsi le formel finit par commander au réel.

Ce travail commence avec l'alerte. Il est exact que la population a été alertée par la préfecture via la radio de Nîmes. Il est aussi exact que la préfecture a utilisé différents canaux pour prévenir les autorités extérieures. La question est de savoir quel a été l'effet produit. Nicole KLEIN ne peut nier que, pour l'essentiel, les secours par hélicoptère ont été déclenchés de Paris, du Centre opérationnel de la direction de la sécurité

* Voir *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 10, août-octobre 1992, pp. 242-246. (NDLR).

civile (CODISC), même s'il est probable que le premier appareil arrivé sur place soit intervenu à l'instigation du Centre inter-régional de coordination des opérations de sécurité civile (CIRCOSC).

Pour souligner le rôle-clef joué par la Sécurité civile au cours de cette phase, il suffit de rappeler que c'est par son intermédiaire que la préfecture a été informée des risques encourus par des enfants se trouvant dans un car emporté par les eaux.

Deuxième point : l'organisation de la préfecture pendant la crue. Il est exact que quelques responsables ont réussi à rejoindre la préfecture. Il est aussi exact que les moyens autonomes de communication dont ils disposaient puis ceux fournis par la gendarmerie et l'armée ont assuré à la préfecture, d'une manière ou d'une autre, la possibilité d'entrer en relation avec l'extérieur. Jean-Paul ZUANON et moi-même, avons établi la permanence de cette possibilité de communication malgré l'effondrement du réseau téléphonique et les faiblesses du REGIS, allant ainsi à l'encontre d'une version officielle présentant la préfecture comme étant isolée⁽¹⁾. Cela dit, que faisaient ces responsables ? Le représentant de l'EDF n'était pas là pour recevoir des consignes mais pour réaliser une éventuelle interface, son organisme s'étant, comme les Télécom, mobilisé très tôt dans la matinée en suivant ses propres plans d'urgence. La Direction départementale de l'équipement (DDE) venue en préfecture, faute d'avoir pu atteindre son administration, cherchait à tout prix à la contacter. Quant au préfet, il tentait effectivement de joindre le Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) pour mettre en place un état-major de crise. L'absence de ce responsable a été mal ressentie et des critiques ont été faites dans ce sens bien que le SDIS, alors à la tête de la caserne de Nîmes, ait tenté d'approcher la préfecture en hélicoptère en fin de matinée. Bref, tout au long de la période de crue, des responsables en état de choc, non pas « hébétés » comme le dit ironiquement Nicole KLEIN, mais effectivement confrontés à un événement inimaginable, ont plutôt subi l'événement. Et si entre 9h45 et 11h – l'heure précise n'a pu être établie – le plan ORSEC a été déclenché, c'est de façon très symbolique, la plupart des acteurs l'ignorant et la mise en place du dispositif lui correspondant ayant tardé, même après la décrue.

Troisième point : l'action des services de l'Etat, des grands organismes publics pendant et après la crue. Jean-Paul ZUANON et moi-même avons souligné que le fait dominant dans ces deux phases était l'auto-organisation de la quasi-totalité des acteurs (services d'urgence, armée, certains services extérieurs de l'Etat, EDF et Télécom, etc). Il est abusif, comme le fait Nicole KLEIN qui se félicite à son tour de cette capacité d'organisation autonome, de dire que certains acteurs ont appliqué le plan ORSEC d'instinct. La vérité est que l'isolement et la paralysie de la préfecture n'ont pas nui à l'organisation des premiers secours, aux premières opérations de déblayage et aux entreprises de rétablissement des grands réseaux. Les services d'urgence, l'armée, une fois effectués les sauvetages de proximité, à quoi les réduisait souvent l'événement, ont poursuivi leur

action après la décrue en adoptant des modes d'organisation propres, souvent en référence à de précédentes situations de crise. Dès 8h, alors que le préfet s'inquiétait de la montée des eaux avenue Feuchères en accompagnant son fils à l'école, EDF et Télécom s'organisaient au plan régional et national pour intervenir dès la décrue. Au cours de l'après-midi, les services techniques de la ville de Nîmes et de la DDE s'accordaient pour dégager les rues de la ville, la DDE allant jusqu'à considérer que la mairie prenait officiellement en main la situation. Bref, il serait plus raisonnable de prendre acte des capacités d'auto-organisation existantes au sein de l'administration d'Etat et des grands organismes publics et parapublics, plutôt que de chercher à les faire entrer à tout prix dans le cadre ORSEC.

Quatrième point : le rôle respectif de l'Etat et de la ville de Nîmes. Nicole KLEIN conteste certains faits, sous prétexte qu'ils ne correspondent pas aux dispositions prévues. Or, quelles que soient les prérogatives régaliennes du préfet, bien connues, c'est un fait que dans la nuit du lundi au mardi, alors que la mairie devenait un pôle de référence pour l'ensemble des acteurs intervenant, des missions de maintien de l'ordre ont été confiées à l'armée qui les a assumées, non sans réticence. De même, est-ce à la demande du maire que le responsable du SAMU a effectué un inventaire dans les établissements de santé sinistrés. On retrouve le même penchant à confondre formel et réel lorsque Nicole KLEIN croit qu'il suffit que le maire se rende en préfecture pour que les rôles soient clairement définis. Si c'était le cas, que penser alors de la visite faite par le ministre de l'Intérieur en mairie – où n'était pas le maire – dès son arrivée ? Au terme de la réunion avec le ministre, qui a effectivement donné lieu à un partage des rôles, le maire a été conduit, une fois de retour dans ses murs, à assumer des responsabilités au-delà de ses prérogatives, par « la force des choses », écrivons-nous avec Jean-Paul ZUANON⁽²⁾. C'est vers lui que la population, les services d'Etat, les organismes publics se sont tournés dans la nuit suivant la catastrophe. Autre signe de croyance au formel : la présence du ministre de l'Intérieur puis du Président de la République apparaissent à Nicole KLEIN comme des signes évidents et incontestables de l'engagement de l'Etat. Mais, là encore, il ne suffit pas de constater que des hauts personnages se sont déplacés : il faut aussi analyser les effets d'une telle présence. On sait que la venue du président de la République, outre son impact symbolique, a surtout permis un plus grand engagement de l'armée, seule en mesure de fournir une importante main d'œuvre nécessaire dans ces circonstances.

Cinquième point : la relation entre la préfecture et la mairie. Nicole KLEIN a raison de souligner la part prise par l'Etat dans le secours aux communes sinistrées autres que Nîmes. Cependant pour Nîmes même, elle sous-estime beaucoup le rôle joué par « Nîmes-Solidarité » mis en place par la mairie et dont l'action ne se limite pas à régler des questions d'intendance, comme elle feint de le croire. « Nîmes-Solidarité » a intégré de très nombreuses personnes (plusieurs milliers selon certaines sources)

et géré des ressources importantes d'origine très diverse (les sociétés concessionnaires de services publics, les entreprises privées, les grandes villes, les associations caritatives, etc). S'ajoutant aux moyens engagés par des services extérieurs de l'Etat, les grands organismes publics et parapublics continuant à fonctionner largement sur le mode de l'auto-organisation, ces ressources ont permis d'assurer en quelques jours le retour à une situation suffisamment « normale » pour que le phénomène de crise cesse. La préfecture, qui a reçu des injonctions d'autorités parisiennes ne voulant plus répondre directement aux demandes de la mairie, a repris progressivement place dans le concert des acteurs. Elle le doit d'abord à ce que les responsables de l'administration publique sont tenus de prendre en compte le déclenchement du plan ORSEC, aussi symbolique ait-il été. Mais elle le doit surtout au fait qu'elle est devenue, après la venue du Président de la République, un passage obligé pour les acteurs locaux voulant disposer des moyens de l'administration et, principalement, de ceux de l'armée.

Sixième point : y a-t-il eu concurrence entre le préfet et le maire ? D'une certaine façon, Nicole KLEIN a raison de dire qu'elle n'a pas eu lieu : la mairie a progressivement occupé un champ de pouvoir au-delà de ses prérogatives, entraînée par la « force des choses » et non pas par le désir de damer le pion au représentant de l'Etat. L'urgence était ailleurs ! En contrôlant certaines ressources, en réaffirmant à plusieurs reprises son pouvoir régalien, le préfet a rétabli une certaine balance sans cependant pouvoir empêcher l'occupation du champ médiatique par le maire. Pour être tout à fait complet sur ces jeux de pouvoir, normaux en temps de crise et qui dépassent rarement certaines limites, il aurait fallu prendre en compte les réactions du Président du Conseil général appréciant peu que son concurrent politique ait la vedette. Etre préfet dans une situation de crise post-accidentelle est toujours difficile. L'être dans une configuration politique où les grands notables ne sont pas du même bord l'est plus encore.

Le dernier point — la question de la rumeur — est l'un des plus importants. Plus que ne le fait Nicole KLEIN, il faut prendre au sérieux la question du « fantasme psychologique collectif », pour reprendre les termes qu'elle a utilisés. Il y a eu crise à Nîmes, moins à cause des pertes humaines et des dégâts matériels ou des réactions des acteurs, très efficaces dans l'ensemble, qu'en raison de la difficulté qu'il y a eu, le jour même de l'événement et le lendemain, à établir un bilan crédible de ces dommages. L'incertitude est l'un des plus puissants facteurs de crise, surtout lorsqu'elle est liée à un sentiment de menace. Dans le cas de Nîmes, la rumeur visait clairement les autorités puisque l'on suspectait à la fois la préfecture, la mairie et les militaires de la base de Garons, de cacher des centaines de morts dans les caves. Claude HANSEN, qui a réalisé des investigations sur ce point à Nîmes, attribue cette rumeur à un défaut de travail de deuil, autrement dit à une insuffisante prise en compte par les autorités présentes à Nîmes du traumatisme subi par la collectivité.

vité⁽³⁾. En utilisant le terme de « solidarité » pour désigner l'organisme *ad hoc* chargé de gérer la crise au plan municipal, la mairie de Nîmes a en partie répondu à cette défiance. De même, en donnant un terme au retour à la normale, le maire a contribué à mettre fin à l'incertitude, sans empêcher cependant le développement d'une rumeur dont les effets se sont fait sentir plusieurs années durant. Bref, il y a un enjeu et l'on sait aujourd'hui, qu'en cas de catastrophe, l'une des priorités des responsables est de donner une définition crédible d'une réalité perdant ses références habituelles.

Un peu épidermique, la réaction de Nicole KLEIN n'en appelle pas moins un débat de fond. Pourquoi ne pas l'engager plus publiquement encore et organiser, aussi bien au plan local que national, des tables rondes réunissant les acteurs ayant été impliqués lors des principales crises de ces dernières années ainsi que ceux (experts, chercheurs) qui les ont étudiées ? Le séminaire de Sassenage qui a réuni en décembre 1989 préfets, grands élus, chercheurs et universitaires, avait été un premier pas. On peut aller plus loin avec le concours d'organismes comme l'INHESI. Il faudra bien en effet s'interroger sérieusement sur le hiatus existant entre les responsabilités des préfets, sur qui repose la gestion des crises post-accidentelles, et les moyens et outils dont ils disposent effectivement pour faire face à ces situations. Le problème, on le sait bien, n'est pas celui d'un manque de ressources, matérielles ou intellectuelles, mais celui de l'accès le plus efficace à ces ressources dans des sociétés devenues de plus en plus complexes et où, sous le double effet de la modernisation et de la décentralisation, les pôles de décision se multiplient. L'exemple de Nîmes montre qu'il existe des voies nouvelles, peut-être plus adaptées à la complexité contemporaine. D'autres situations de crise, comme celle d'Aix-les-Bains, où il a fallu résoudre un délicat problème d'expertise en mettant en branle de multiples réseaux, sont riches d'enseignement. De même le soutien extérieur apporté au préfet du Vaucluse, lors de la catastrophe de Vaison-la-Romaine, doit être analysé. Bref, les matériaux de réflexion ne manquent pas et pour peu que l'on veuille bien admettre qu'il y a urgence à réduire l'écart entre les dispositions formelles et la réalité, sans s'inquiéter de savoir à chaque instant si l'autorité de l'Etat est ou non remise en question, on devrait pouvoir rapidement avancer sur ce dossier.

En d'autres termes peut-être conviendrait-il, à l'instar d'autres pays européens, d'examiner plus froidement ces questions en évitant que « l'exception française », bien illustrée par la constante réaffirmation des prérogatives régaliennes, ne devienne un obstacle à la réflexion sur la gestion des crises post-accidentelles. On verrait alors probablement que ce n'est pas l'autorité qui est remise en question, mais la façon dont elle doit s'exercer dans des sociétés devenues étonnamment complexes. On verrait aussi qu'à la notion d'Etat d'urgence, il conviendrait de substituer un Etat de vigilance couvrant temps normal et temps de crise, aujourd'hui inextricablement liés. Mais c'est là un autre débat.

Notes

- (1) Cf Claude GILBERT, Jean-Paul ZUANON avec la collaboration de Nadège BOUQUIN, Frédéric CAILLE, Jean-Luc JULLIEN, Jérôme LECANU et Valérie PERRIER, *Les crues torrentielles de Nîmes (Octobre 1988), vers de nouvelles modalités de gestion de crise ?* GRRM-CERAT, Grenoble, mars 1990.
- (2) Claude GILBERT, Jean-Paul ZUANON, « La crise de Nîmes ou la force des choses », *Aménagement et nature*, n° 95, automne 1989.
- (3) Cf. Claude HANSEN, « Images résiduelles de la catastrophe », in *La catastrophe, l'élu et le préfet*, sous la direction de Claude GILBERT, Presses universitaires de Grenoble, 1990.

Chronique étrangère

Les textes de la recherche

Comment devient-on policier * ?

Présentation du texte de John VAN MAANEN

« D'abord oubliez tout ce que vous avez appris à l'Académie parce que la rue, c'est là où vous apprenez à être un flic... »

A un mot près (celui d'académie), il n'est sans doute pas de gardien de la paix dans sa première affectation à la sortie de l'école de police qui n'ait entendu un de ses « anciens » lui tenir ce propos. Recueilli au début des années 70 par John VAN MAANEN auprès d'un « patrouilleur » appartenant à la police d'une grande ville nord-américaine, il témoigne d'une universalité déjà notée ici de certains traits forts de la culture professionnelle policière, repérés de façon étonnamment identique dans l'ensemble du monde occidental. Universalité et permanence, le même propos se tient aujourd'hui comme il se tenait il y a vingt ans, ou un demi-siècle, et ce sont deux raisons suffisantes, au-delà des évolutions non moins certaines, et des spécificités nationales, pour prêter attention à la recherche de VAN MAANEN.

Consacrée à la formation du policier (on sait que les corps policiers américains pratiquent le recrutement unique et pourvoient aux emplois d'encadrement exclusivement par promotion interne, la formation initiale est donc commune), elle met en évidence deux points essentiels.

En premier lieu, la formation initiale n'est pas simplement l'acquisition de connaissances, de techniques et de savoir-faire, bref de contenus explicites, elle est tout autant occasion et processus de socialisation professionnelle, c'est-à-dire d'adhésion progressive à l'ensemble des valeurs et normes collectives en vigueur dans le groupe de travail auquel le nouveau venu s'agrège. Ceci est vrai de tout groupe professionnel, mais prend une dimension particulièrement pressante lorsque la profession partage à la fois une exigence de solidarité interne forte, et une position d'extériorité – comme disent les auteurs américains – ou plus simplement une distance à l'égard du non-professionnel. C'est pourquoi la culture professionnelle des

* L'article de J. Van Maanen « On the making of policeman » est extrait de l'ouvrage : Thinking about police contemporary sous la direction de Carl B. Klockars, Mc Graw Hill, 1983. Reproduit avec l'autorisation de l'éditeur.

policiers est décrite comme beaucoup plus puissante que celle par exemple des enseignants ou des boulanger. Par là est créée la possibilité d'un écart entre les contenus explicites transmis en formation et les normes reconnues et légitimées par le groupe. Le propos cité en exergue ne dit pas simplement : tu n'as rien appris à l'école parce qu'il n'y a d'apprentissage réel que sur le terrain, il dit précisément : « oublie tout ce que tu as appris... », ou plus crûment : « on t'a bourré le crâne à l'école, la vérité du métier, de la rue, c'est nous qui allons te l'enseigner ». De ce constat que VAN MAANEN étaie par une remarquable enquête de terrain (précisément...) les conséquences pédagogiques sont lourdes. Deux sont évidentes.

Tout d'abord une exigence de cohérence dans tous les aspects de la formation. Les « histoires de guerre » rapportées par VAN MAANEN contribuent au moins autant, et vraisemblablement beaucoup plus à la formation que le contenu des cours, et le mode de vie lui-même à l'école (discipline, services, vie collective) en apprend plus à la jeune recrue sur l'administration qu'il va servir que les pétitions de principe de celle-ci. Bref l'académie (l'école...) est une « institution totale » au sens de GOFFMAN, c'est-à-dire que son message sourd par tous les canaux, jusqu'aux plus humbles ou triviaux, et une école qui ne se soucie pas ainsi d'être une « totalité pédagogique » cohérente perd le contrôle de ce qu'elle transmet.

Ensuite, le passage de l'école à la pratique est crucial. Sans préparation, transition, accompagnement, il peut se traduire par un rejet complet de ce qui a été enseigné, non seulement dans ses contenus explicites, mais plus encore dans ses valeurs. Il est, à la réflexion, étrange qu'une profession qui contrôle à ce point son dispositif de formation (tous les enseignants sont policiers) véhicule une telle méfiance vis-à-vis de ce même dispositif, comme si celui-ci n'était que concession accordée du bout des lèvres à la mode de la « professionnalisation », sans portée pratique quant à la promotion du corps dans son entier. Comme si un policier-enseignant était perdu pour la police. Peut-être approche-t-on ainsi d'un point crucial dans les institutions policières : la difficulté d'une profession, dont nombre des outils et des pratiques sont nécessairement discrets, d'admettre dans le même temps la transparence de ses normes internes de fonctionnement.

Par là se dessine la portée du second point établi par VAN MAANEN. Les policiers qu'il étudie vivent leur apprentissage comme une adaptation rationnelle aux contraintes croisées et contradictoires des exigences bureaucratiques de la hiérarchie, de l'omniprésente surveillance du public, et des réalités de la « rue ». Comme si cet inextricable écheveau ne pouvait se dénouer que par le retrait, sur le mode « lie low, hang loose and don't expect too much »... Ici à nouveau VAN MAANEN indique deux directions. La première est celle de l'équilibre conflictuel entre les pressions externes sur l'activité policière, qui la déterminent au premier chef, et l'autonomie pratique de l'exécutant policier, seule recette possible pour échapper à des exigences contradictoires. La seconde sous-tend la « coda pour réformateurs » qui clôt son texte, écrit à un moment où pléthore de médecins se penchaient au chevet d'une police américaine notoirement malade. Il n'y a

pas de thérapeutique isolée, la police est ce que la société veut qu'elle soit, et les pratiques singulières des policiers ne sont qu'un mode d'adaptation à des contraintes externes. Si on veut sortir du double langage, interne et externe, ce n'est pas tel dispositif de formation qu'il faut réformer, mais bien le mandat confié à la police sur lequel il faut réfléchir. Rétablir une cohérence entre le dispositif formel de formation et les normes informelles du groupe de travail passe par le rétablissement d'une cohérence à un niveau supérieur, celui des missions et des moyens qui sont assignés à la police.

VAN MAANEN décrit avec une très grande finesse la processus de socialisation professionnelle du jeune policier, il montre plus encore la pertinence d'un vieux dicton québécois : la police est une institution « tricotée serrée », quelque soit le point d'entrée, la maille défilée détricote tout l'ouvrage.

Dominique MONJARDET
CNRS

Comment devient-on policier⁽¹⁾ ?

Ces dernières années, le « problème de la police » est devenu un des thèmes de conversation les plus « institutionnalisés » dans notre société. Que l'on considère la police comme amie ou ennemie, chacun a un éventail d'« histoires de flics » à raconter à son entourage. Si la plupart des histoires dramatisent des rencontres personnelles et décrivent des situations spécifiques, il y a un point commun à ces fréquentes histoires : la police y est presque toujours décrite comme un groupe professionnel homogène très différent de la plupart des autres groupes.

Les stéréotypes professionnels sont évidemment bien connus : les enseignants, les conducteurs de taxis, les vendeurs de voitures d'occasion, les dirigeants d'entreprises ont tous leurs caractéristiques mythiques dans la culture populaire. Ce qui est intéressant, cependant, dans le cas des policiers, c'est qu'ils reconnaissent eux-mêmes ces différences.

Les policiers se perçoivent en général comme ceux qui accomplissent le « sale travail » de la société. Cette perception, comme telle, crée une distance entre la police et la population. Aujourd'hui, le policier de ronde se sent coupé du courant culturel général et injustement stigmatisé. En bref, quand il endosse son uniforme, il entre dans une sous-culture⁽²⁾ distincte, régie par des normes et valeurs conçues pour gérer la tension créée par son rôle d'« étranger » dans la communauté⁽³⁾.

Qualifier la police comme « étrangère » dans la communauté nous permet de mettre l'accent sur plusieurs points importants :

- les définitions sociales propres aux personnes appartenant à ce type de sous-culture (du type « Tout le monde hait les flics ») ;
- les méthodes utilisées par les personnes « étrangères » pour gérer la tension créée par leur position dans la société (du type « Protéger toujours ses collègues ») ;
- la délimitation précise des types de conduites adoptées par la personne étrangère (du type « Garder un *profil bas* et éviter les problèmes »). De plus, une telle perspective force le chercheur à plonger dans la sous-culture afin de voir clairement à travers le regard de la personne étudiée.

Contexte

L'observation de la police dans des situations quotidiennes et naturelles est difficile, lente et souvent dangereuse, elle est cependant impérative. Malheureusement, la majeure partie de la recherche actuelle est presque exclusivement fondée sur des données de type « entretien – questionnaires » (par exemple BAYLEY et MENDELSOHN, 1969 ; WILSON, 1968), sur des statistiques officielles (WEBSTER, 1970, sur les travaux de la Commission du président d'application de la loi et l'administration de la justice, *President's Commission on Law Enforcement and the administration of Justice*, 1967) ou sur des études de comportement assez globalisantes (STERLING, 1972 ; McNAMARA, 1967). Les rares études d'observation effectuées, ont abordé des aspects spécifiques des comportements de la police (SKOLNICK, 1966, « Activités annexes » ; REISS, 1971, « Les contacts policiers-citoyens » ; BITTNER, 1967 ; CICOUREL, 1967, « Les rencontres de la police avec des alcooliques des bas quartiers et des jeunes »). Ces enquêtes ne sont évidemment pas sans intérêt car, sans elles, nous n'aurions pu commencer à enquêter sur ce champs d'activité. La rareté des recherches sur la police – en particulier avec une perspective extérieure – constitue un vide sérieux dans notre connaissance d'une institution sociale critique⁽⁴⁾.

Ainsi, la façon dont on devient policier est une question qui a été négligée⁽⁵⁾. Le peu d'informations actuellement en notre possession sur le processus de socialisation dans la police provient, soit d'hypothèses sur certaines évaluations de la personnalité des policiers (par exemple, le dogmatisme, l'autoritarisme, le cynisme, l'aliénation, etc.), soit de photographies croisées des attitudes des policiers vis-à-vis de leur audience.

Pour utiliser une métaphore dramaturgique, ces études se sont concentrées sur la description des acteurs, la mise en scène et la représentation de la police « sur scène ». Peu d'attention a été portée sur la façon dont les acteurs, vus des coulisses, s'orientent vers leur rôle particulier. Pour

réaliser une représentation, il faut évidemment des séances de distribution des rôles, des répétitions, des directeurs, des techniciens et une certaine forme de compensation fournie aux acteurs pour qu'ils assurent la continuité de leur performance. S'il est vrai que, dans une certaine mesure, la socialisation organisationnelle s'effectue à toutes les étapes d'une carrière, ce paradigme se concentre exclusivement sur l'entrée d'une recrue particulière dans l'organisation. C'est pendant cette période d'entrée que l'organisation, pense-t-on, peut être la plus persuasive car la recrue a peu de directives pour orienter son comportement et peu, sinon aucun, soutien organisationnel à son « soi vulnérable » et susceptible d'être influencé.

Cette opinion est étayée par un grand nombre d'études indiquant qu'un apprentissage organisationnel précoce est un facteur déterminant de la pertinence organisationnelle des croyances, attitudes et comportements futurs du sujet (VAN MAANEN, 1972 ; LORTIE, 1968 ; BERLEW et HALL, 1966 ; EVAN, 1963 ; HUGUES, 1958 ; DORNBUSH, 1955). SCHEIN (1971) suggéra avec finesse que ce processus résulte d'un « contact psychologique » liant les buts des recrues aux contraintes et objectifs de l'organisation. D'une certaine façon, ce contrat psychologique est en fait un *modus vivendi* entre la recrue et l'organisation représentant les résultats du processus de socialisation.

Méthode

L'analyse qui suit, quelque peu résumée, est basée sur l'observation de policiers novices *in situ*. L'étude a été réalisée à Union City sur une période de 9 mois⁽⁶⁾. J'ai d'abord passé environ 3 mois, comme membre à part entière, dans l'une des classes de recrutement de la Police de Union City. A la suite de cette période de formation classique constituant l'initiation, mon rôle de participant fut modifié. J'ai ensuite passé 5 mois (8 à 10 heures par jour, 6 jours par semaine) en tant que civil, à rouler avec les patrouilles de ronde effectuées par une recrue et son formateur, (*Field Training Officer* : *OFT*)⁽⁷⁾ chargé de lui inculquer le « sens de la rue » : j'étais observateur sur le siège arrière.

Dès le début, mon rôle de chercheur fut clair. Me déguiser en recrue de police aurait non seulement posé problème mais aurait également soulevé un certain nombre de questions éthiques (notamment pendant les temps de formation sur le terrain de la période de socialisation⁽⁸⁾).

Les données conversationnelles présentées ci-dessous sont issues pour l'essentiel des rencontres se produisant naturellement avec des personnes du secteur policier (recrues, professionnels expérimentés, administrateurs, épouses, amis, reporters, officiels de la justice, etc.). Bien que des entretiens formels aient été réalisés avec certains, la masse des données exposées ici sont issues de situations beaucoup moins structurées⁽⁹⁾.

La formation d'un policier : un paradigme

Pour l'objet de notre étude, l'initiation d'une recrue dans son cadre organisationnel sera abordée comme si elle se passait en quatre étapes distinctes. Ces étapes, distinctes seulement du point de vue analytique, sont cependant des repères utiles dans la description du trajet parcouru par la recrue. Il s'agit des périodes suivantes : la pré-embauche, l'admission, le changement, les phases d'évolution de la procédure de socialisation organisationnelle. Elles sont définies ici respectivement comme « choix », « introduction », « rencontre » et « métamorphose ».

Pré-embauche : choix

Quel genre de jeune homme peut être attiré par — et sélectionné pour — une carrière dans la police ? La littérature fait état du fait que le travail policier semble attirer des blancs, ayant l'esprit de famille, issus des classes laborieuses et intéressés d'abord par la sécurité et le salaire qu'offre cet emploi. Il est important de noter que le syndrôme de personnalité autoritaire qui avait été assez communément appliqué aux personnes choisissant des carrières dans la police, n'a pas été confirmé par l'étude empirique. Les recherches disponibles confirment que les emplois dans la police sont perçus, par les recrues, simplement comme des emplois parmi d'autres et considérés globalement dans les mêmes termes.

Si ma recherche apporte peu d'éléments supplémentaires à ce qui précède, plusieurs précisions conduisent à une meilleure compréhension des procédures de choix. D'abord les aspects de sécurité et de salaire de la profession ont sans doute été surestimés. A travers les entretiens et l'expérience des recrues de Union City, le thème du travail, assez significativement récurrent, apparaît comme un élément majeur dans le choix de cette profession. Pratiquement toutes les recrues ont fait allusion à l'occasion, fournie par une carrière policière, de jouer un rôle perçu comme ayant des conséquences ou une importance pour la société. Même si la profondeur de ces motivations altruistes peut être questionnée, j'ai, pour ma part, le sentiment que ces ambitions élevées de service à la communauté sont un élément important dans la procédure de choix.

Deuxièmement, les qualités extérieures et probablement aventureuses du travail de police (telles qu'elles sont reflétées par la culture populaire) furent perçues, par les recrues, comme un des facteurs les plus importants parmi les éléments présidant au choix de ce travail. A quelques exceptions près, les policiers novices avaient occupé plusieurs emplois depuis la fin du secondaire et étaient particulièrement aptes à reconnaître les bénéfices d'un travail non routinier.

Troisièmement, le facteur de filtre associé à la sélection de la police est un aspect dominant du processus de socialisation. Depuis la constitution du dossier de candidature à la mairie, jusqu'à la communication téléphonique

qui informe une recrue potentielle de son admission dans le service, l'aspirant-policier traverse une série d'événements qui contribuent à lui imprimer le sentiment d'être accepté dans une organisation d'élite.

Peut-être que quelques-uns prennent avec légèreté les premiers examens de qualification pour intégrer la police, mais il est peu probable que beaucoup progressent dans les épreuves de sélection – durant parfois six mois ou plus – sans s'engager sérieusement dans la carrière policière.

Les différentes épreuves de sélection, quand elles sont surmontées avec succès, accroissent donc l'auto-satisfaction de la personne de même qu'elles consolident son choix professionnel. Ainsi, ce stade préliminaire tend à renforcer l'évaluation que le néophyte se fait de la police : une organisation importante où travailler.

Finalement, comme dans la plupart des organisations, le département de police (9) est dépeint sous le jour le plus favorable possible aux candidats qui doivent prêter serment. Une recrue potentielle est traitée de façon à se sentir importante et estimée par l'organisation. Puisque presque tous les recrutements passent par l'intermédiaire de réseaux familiaux ou de proches impliquant des policiers et les futures recrues, l'individu reçoit des encouragements personnalisés qui l'aident à soutenir son intérêt pendant la difficile période de sélection. Ainsi, des liens particuliers commencent à attacher le policier potentiel à l'organisation bien avant qu'il ne la rejoigne effectivement.

En résumé, la plupart des policiers n'ont pas choisi leur carrière par hasard. Ils entrent dans la police avec un degré élevé d'identification normative avec ce qu'ils perçoivent comme les objectifs et valeurs de l'organisation. A Union City, au moins, le département de police fut capable d'attirer et de sélectionner des hommes qui sont entrés dans l'organisation avec un réservoir d'attitudes positives vis-à-vis d'un travail dur et un fort niveau de soutien organisationnel. Nous allons voir maintenant ce qui arrive à la recrue quand elle est initiée à son activité à l'école de police.

L'admission : introduction

En prêtant serment au département de police, à la ville, à l'Etat, à la nation, le jeune homme sent qu'il a « enfin réussi ». Cependant, le département de police, immédiatement et avec quelque dureté, l'informe que, jusqu'à ce qu'il ait terminé sa période probatoire, il peut être rayé des rôles à tout moment et sans préavis, explication ou appel. Il est peut-être ironique qu'en l'espace de quelques minutes, la position d'une personne vis-à-vis de l'organisation puisse être modifiée de façon si extrême. Bien que quelques aspects de ce phénomène puissent être repérés dans toutes les organisations, ce revirement, dans le contexte paramilitaire du monde policier, est particulièrement révélateur pour la recrue.

Pour la plupart des recrues de la police de la ville, le premier contact réel avec la sous-culture policière intervient à l'école. Entourée de 40 à 50 autres novices, la recrue est initiée à la discipline dure — et souvent arbitraire — de l'organisation. L'école se caractérise par une obéissance absolue aux règles, un entraînement physique rigoureux, des conférences ennuyeuses consacrées aux divers aspects techniques de l'activité, et un souci ritualiste du détail. Seuls ses compagnons de promotion aident la recrue dans sa lutte pour éviter les punitions et lui apportent un dérivatif pendant ses longues journées. Une recrue apprend vite qu'une minute de retard en classe, un mot déplacé en cours, ou être pris en train de marcher au lieu de courir, peuvent provoquer un avertissement ou une sanction coûtant un jour supplémentaire de travail ou un long essai sur, par exemple, « l'importance de garder une apparence impeccable ».

Portant l'uniforme qui distingue les novices des policiers « réels », les recrues sont censées montrer une cohésion de groupe dans tous les aspects de la vie de l'école. Les formateurs encouragent activement la solidarité par l'usage des récompenses et punitions de groupe, différenciant les uniformes pour chaque classe, organisant des compétitions interclasses, et incitent les nouveaux venus — à chaque occasion possible — à témoigner d'une unité. Comme on peut s'y attendre, une telle tactique fonctionne — on en a une preuve partielle par les réunions de classe de l'école, largement suivies, qui se tiennent chaque année. Pour la plupart des anciens policiers, leur expérience à l'école de police constituèrent, tout au long de leur carrière, une source d'identification. Il n'est pas exagéré de dire que la conscience collective — « Tous dans le même bateau » — qui se révèle quand les groupes sont conduits continûment à travers un ensemble d'expériences difficiles, était aussi éveillée au département de police d'Union City que dans d'autres institutions telles que les écoles militaires, les fraternités ou les écoles de médecine⁽¹⁰⁾.

Le contenu formel de l'école de formation insiste presque exclusivement sur les aspects les plus techniques du travail de police. Quelques conférenciers de l'extérieur sont invités à l'école (habituellement dans les dernières semaines de formation), mais la majorité du temps de classe est assurée par le personnel du département de police qui décrit les aspects les plus banals de l'activité. Pour une large part, l'école peut formellement être considérée comme une sorte de rituel de passage didactique orientée de façon instrumentale. Pour cette raison, feindre l'attention à des conférences telles que « l'organisation du bureau des services administratifs » ou les « règles d'Etat ou les règles locales de la circulation » est un devoir important pour les recrues.

Cependant, l'école offre également aux recrues l'occasion de commencer à apprendre ou, plus exactement, à absorber la tradition qui caractérise le département. La curiosité insatiable des novices, à savoir ce qu'est réellement le travail policier, provoque littéralement des heures d'histoires de guerre (également appelées « histoires de mer » par quelques policiers)

racontées à volonté par les instructeurs. Une des recrues, questionnée sur ce qu'il souhaitait apprendre à l'école répondit :

« Je voudrais qu'ils m'apprennent tout sur ce qu'est le travail de policier. Je ne suis pas tellement intéressé par les conférenciers extérieurs ou les types qu'ils amènent d'« en haut » et qui n'ont pas été dans la rue depuis vingt ans. Ce que je veux, c'est quelqu'un à notre niveau et qui nous dise vraiment comment nous devons nous débrouiller dans la rue ».

En observant et en écoutant attentivement les histoires de police et leur style, le novice est confronté à une histoire organisationnelle partielle qui détaille certaines personnalités, des événements passés, des lieux et des relations implicites que les recrues sont censées finalement connaître, et c'est en grande partie à travers ces récits de guerre que l'histoire de l'école est transmise. Dans l'école, une recrue se trouve face à des instructeurs particuliers qui les avertissent sur les criminels connus dans la région, les crimes sensationnels, les particularités socio-géographiques et la structure politique. Certaines personnalités charismatiques du département sont décrites en détail. Des événements passés – notamment la mort de policiers – sont remémorés et soumis à des analyses informelles. L'extrait suivant d'une conférence de droit criminel illustre quelques-unes de ces questions :

« Je suppose que vous avez entendu parler de Lucky BALDWIN ? sinon, vous en entendrez sûrement parler quand vous descendrez dans la rue. BALDWIN est le plus grand cambrioleur qui sévit encore dans cette ville. Chaque type de ce département, du policier de ronde au directeur, aimerait l'attraper et l'épingler. Nous l'avons coincé à peu près dix fois, mais il a un avocat pourri et du fric, alors il court toujours... Si un jour, j'avais une chance d'attraper le poisson, je le ferais à ma manière avec mon trente-huit, et j'éviterais à la ville le prix d'un procès ».

Les éléments en relation avec cette histoire concernent certaines classes de personnes, des lieux et éléments qui font la réalité objective du travail du policier. Significativement, quand ces histoires de guerre sont relatées, la discipline dans la classe des novices s'en trouve relâchée. Ils sont autorisés à rire et à échanger avec les anciens des plaisanteries qui soulagent la tension. Une atmosphère générale de camaraderie est maintenue. Le plaisir presque lascif, accompagnant ces répits informels dans la routine de l'école, sert à établir la convivialité et la solidarité avec les policiers expérimentés dans ce qui est habituellement un environnement dur et désagréable. Ces moments constituent, de toute évidence, le matériau dont les souvenirs seront constitués.

En dehors de la classe, les recrues passent de longues heures à discuter des nuances et des implications des histoires de guerre, et les connivences collectives commencent à se développer. Par de telles expériences, la signification et la réalité émotionnelle du travail policier commencent à prendre forme pour l'élève. Dans un certain sens, en partageant, par procuration, les exploits de ses prédécesseurs, le nouvel arrivant construit

au fur et à mesure un langage commun et un ensemble d'intérêts partagés qui l'attacheront à l'organisation jusqu'à ce qu'il ait lui-même une expérience policière à communiquer.

Malgré ces ruptures importantes dans le formalisme, les premières perceptions des recrues sur la police sont éclipsées par le rôle de soumission, souvent dégradant, qui leur est infligé à l'école. Des heures de classe longues et monotones à suivre, l'éternel programme des examens à affronter, des missions insignifiantes qui remplissent le reste du temps hors service, divers événements humiliants sont des rituels institutionnalisés de la vie de l'école (ainsi, chaque semaine, une classe « bonnet d'âne » (*asshole*) est sélectionnée et reçoit un trophée représentant un gorille déguisé en policier) et des punitions relativement dures sanctionnent les manquements aux règles. Le nombre impressionnant de règles rend très improbable la possibilité pour une recrue de traverser le programme de formation sain et sauf. Le rapport de formation de la division, ci-après, illustre la nature arbitraire des redoutables avertissements distribués pendant la période scolaire.

« Vous avez été observé en train d'avoir une conduite indigne d'un policier pendant un cours. Vous avez baillé ouvertement — sans faire aucun effort pour minimiser ou cacher le fait — (ceci est arrivé deux fois), vous avez été observé en train de regarder constamment par la fenêtre, et avez passé un certain temps les bras affalés sur votre bureau. Vous prendrez contact avec le Sergent SMITH à la division des communications pour trois heures supplémentaires de travail le 15 août ».

Le principal résultat d'une formation si contraignante, est que la recrue apprend vite que c'est son groupe, plutôt que les chefs, qui le soutiendra et que lui à son tour devra soutenir. Par exemple, les nouveaux arrivés adoptent des tactiques de couverture pour protéger le collègue en retard, mettent en place des techniques de « copiage » pour passer les examens et deviennent experts dans l'invention d'explications concertées *ad hoc* pour couvrir l'erreur d'un de leurs collègues. De plus, les longues heures, les nouveaux amis et les aspects brimants de l'école servent à détacher le nouveau venu de ses anciennes attitudes et relations. En bref, l'école fait impression sur le nouveau venu de sorte qu'il s'identifie à un nouveau groupe — ses camarades policiers. Ce processus n'est cependant pas complet, comme le montre l'expérience d'une recrue durant la dernière semaine de formation avant son arrivée dans la « rue ». Une recrue a raconté ceci à ses camarades :

« La nuit dernière, alors que je rentrais chez moi après l'école, je me suis arrêté pour acheter de l'essence... Aussitôt après avoir arrêté le moteur, un mec vient en courant en frappant dans ses mains et en criant comme un fou qu'il avait été volé. J'étais assis dans la voiture avec mon arme sur moi et mon insigne, le regardant droit dans les yeux... Oh ! je n'avais aucune idée de ce qu'il fallait faire ; alors, je lui ai dit d'appeler les flics et je me

suis tiré de là. Ce qui me frappe, c'est que je n'ai pas réalisé que *j'étais un flia* jusqu'à ce que je sois 2 km plus loin » (c'est moi qui souligne).

La période de formation à l'académie sert à préparer les recrues à changer leurs attentes initiales élevées mais professionnellement irréalistes. A travers les méthodes décrites ci-dessus, les novices commencent à absorber l'éthique de la profession et à penser comme des policiers. Comme en faisait état une recrue à la fin de la période scolaire de la formation :

« Il est sûr qu'il y a plus dans ce travail que ce que je pensais d'abord. Ils attendent de nous d'être des agents de la fourrière des chiens, des avocats, des conseillers conjugaux, des pompiers, des médecins, des nourrices, des pilotes de voiture de course, et en outre que, à l'occasion, on attrape un délinquant. Il n'y a pas moyens de faire tout ce merdier. Ils sont cinglés ! ».

Enfin, comme dans d'autres systèmes sociaux extrêmement réglementés, le novice apprend que les lois et règles formelles sont appliquées de façon illogique. Ce qui, dans un cas, est sanctionné par un avertissement, est ignoré dans un autre cas. Pour les recrues, les règles de l'école deviennent des prescriptions de conduite dont, formellement, ils doivent tenir compte mais qui, de manière informelle, ne sont pas appliquées. Le nouveau venu apprend que quand le département de police relève son comportement, c'est habituellement pour le sanctionner, jamais pour le récompenser. La solution à cette situation collective, c'est de garder un « profil bas » et d'éviter les problèmes.

Le changement : la rencontre

Après la période de formation scolaire, le nouveau venu est initié à la complexité de la « rue » par son formateur. C'est le plus souvent pendant cette période de socialisation comme « apprenti » que se produit le choc de la réalité amenant à la pleine conscience d'être un policier. A travers le regard de son formateur expérimenté, la recrue apprend les tenants et aboutissants du rôle de la police. Il apprend quels sont les comportements appropriés qu'on attend d'un policier de ronde dans son environnement social. Ses autres instructeurs sont presque exclusivement les policiers de ronde qui travaillent avec lui sur la même zone, dans la même équipe et aux mêmes horaires. Bien que son sergent puisse à l'occasion lui proposer son aide pour lui indiquer comment se comporter dans la rue, le supérieur est plus souvent absent que présent. Quand le sergent cherche la recrue dans la rue, c'est en général pour savoir combien d'infractions au code de la route le « gamin » a relevé, au hasard, au cours des rondes de la semaine, ou pour lui rappeler de garder sa casquette quand il sort de son véhicule. La politique du département de police de Union City est de charger le formateur de gérer tous les problèmes de la recrue. Cet aspect traditionnel du travail policier — hommes de ronde formant des hommes de ronde — assure la continuité d'une classe de policiers à une autre, quel

que soit le contenu de la formation scolaire. Ce transfert d'influence d'une génération à l'autre explique dans une large mesure la remarquable stabilité des modèles de comportement de la police.

J'ai pu observer que l'arrivée d'une recrue dans la division des patrouilles était entourée de considération et d'un chaleureux accueil. Autant que peuvent en témoigner les entretiens et mon expérience personnelle, il n'y a pas eu de brimades ou de rejets de recrues par les anciens. Dans tous les cas, les recrues ont été pleinement intégrées au système policier avec une tolérance bienveillante et beaucoup de conseils. Si quelqu'un pouvait réagir négativement aux recrues pendant leurs premières courtes semaines de rondes, c'était le sergent et non les policiers de ronde. Les égards fraternels manifestés à la recrue par les policiers expérimentés contrastaient énormément avec les secs encouragements prodigués par l'école. Le nouveau venu est rapidement propulsé dans la rue avec les « sages » qui lui assurent que l'école de police fut simplement une expérience que tous les policiers ont dû supporter, et qu'elle a peu, sinon rien, à voir avec le travail policier réel. Par conséquent, les expériences de l'école tiennent lieu, pour les recrues, de rites de passage symboliques leur permettant d'accéder à l'activité policière.

Le fait que les policiers expérimentés confirment leur appréciation négative de l'école met en valeur les similarités présumées entre les recrues et les anciens, et sert à faciliter leur intégration dans la division. Comme l'a noté un formateur pendant ma première nuit de ronde :

« J'espère que l'académie ne vous a pas ennuyé. Un paquet de conneries si je puis dire... Quand vous l'avez fait correctement, il vous reste à trouver à quoi ça ressemble ici. Vous allez vite vous rendre compte que ça n'a rien à voir avec ce qu'ils vous racontent à l'école ».

Pendant les longues heures passées dans les rondes avec son formateur, la recrue est informée de ce qu'est la nature réelle du travail de police. Pour le néophyte, les premières semaines de ronde constituent une période extrêmement éprouvante. La recrue est légèrement inquiète et cruellement mal préparée à la routine et aux imprévus du réel travail de police. Même s'il connaît quelque peu le code et quelques rudiments des procédures d'arrestation, le jeune policier de ronde est perplexe et certainement mal à l'aise pour les mettre en application. Un jeune, après deux jours de ronde, a, par exemple, raconté ce qui suit à ses collègues de l'école :

« Nous étions sous le pont où se trouvent les crapules et nous avons éclairé une voiture qui avait l'air vide... Frank a mis les phares dessus et deux têtes se sont dressées. Il me dit de regarder ce qu'il fait et de ne pas ouvrir la bouche. Aussi, je le suis jusqu'à la voiture et je reste à proximité en me sentant un peu bête. Frank leur envoie un paquet d'injures et dit aux gars derrière le volant qu'il est arrêté. Le mec sort de la voiture en pleurnichant et je m'approche de lui pour lui mettre les menottes. Frank dit : « Ramène-le à la voiture et surveille-le jusqu'à ce que je ramasse la

drogue sur son copain ici ». Alors je le ramène jusqu'à la voiture, le colle sur la banquette arrière et je monte devant... Pendant que Frank remplit le rapport d'enquête sur l'autre type, le petit mec sur la banquette arrière enchaîne sur sa femme et ses gosses, que vous ne pourriez pas le croire. Je commence à me sentir comme coupable de l'arrêter... Frank est en train de finir le rapport de l'autre et lui dit de circuler et que s'il le rencontre encore, il lui fera cracher toutes ses tripes. Puis, il revient à la voiture et fait le même numéro avec l'autre. Après être parti, je dis à Frank que je croyais qu'on allait arrêter quelqu'un. Il a éclaté de rire et il m'a dit que c'était la façon de procéder ici ».

Pour une recrue, le monde semble nouveau, et de son point de vue, ça l'est. Comme pour un visiteur d'un pays étranger, les événements sont déroutants et présentent une myriade de difficultés opérationnelles. D'abord le grésillement de la radio de police transmet seulement des bruits parasites qui n'ont aucun sens ; les rues ressemblent à un dédale au travers duquel seul un expert peut manœuvrer ; l'usage des formulaires de rapport semble incohérent et confus ; la rencontre avec un public hostile le rend froid, sévère et plein d'appréhension, etc. Pourtant, près de lui, dans l'équipe de patrouille, il y a son partenaire, un ancien. Le formateur devient alors la réponse à presque tous les dilemmes qui surgissent. Il est courant chez une recrue de ne jamais faire un geste avant d'avoir demandé l'avis de son formateur. En regardant, écoutant et imitant, le policier néophyte apprend comment faire avec ses interlocuteurs — celui qui enfreint le code de la route, le « hippie », l'ivrogne, les chefs et le corps de la justice criminelle. Un ancien a remémoré ses premières expériences de ronde comme suit :

« Dans ce travail, votre premier partenaire, c'est tout pour vous. Il vous dit comment vous en sortir... comment marcher, comment rester sans bouger, comment parler, penser, quoi dire et quoi voir ».

C'est, de toute évidence, pendant cette période de formation que le novice est le plus à même de modifier son comportement. Il est conscient et a réellement besoin de lignes de direction. Tout un folklore d'histoires, de mythes, de légendes concernant le département de police est transmis à la recrue par ses collègues — et évidemment par son formateur. À travers ces anecdotes — ayant largement rapport avec des fautes ou des « bavures » faites par les policiers — la recrue commence à adopter les perspectives de ses collègues plus expérimentés. Il devient conscient du fait que personne n'est parfait et, comme pour matérialiser ses expériences de l'école, il apprend que pour se protéger de ses propres fautes, il doit protéger les autres. Une histoire qui m'a été racontée par un ancien de deux ans en témoigne :

« GRAYSON sortait avec cette poupée qu'il emmenait danser depuis un certain temps dans les quartiers nords. C'était une nuit qui avait l'air tranquille, alors nous avons quitté notre district jusqu'à la maison de la fille. J'étais en train de surveiller la radio quand GRAYSON montait chez la

fille. Croyez-le si vous le voulez, juste à ce moment-là, un appel d'urgence... je commence à klaxonner pour essayer de faire redescendre ce putain de GRAYSON. ; il ne fait pas attention, mais les voisins commencent à s'énerver sur le flic qui réveille les travailleurs de 5 heures du matin. Un imbécile téléphone au commissariat et très vite après, SPARKY et JIM se pointent pour voir ce qui se passe. ils sont cools mais pas leur sergent, alors on fabrique une histoire insensée sur la petite copine de SPARKY qui vit là et qu'on klaxonne à chaque fois qu'on passe. Moi et GRAYSON, on rapplique sur notre district et on se pointe sur notre appel d'urgence avec 45 minutes de retard. Personne n'a découvert ce qui s'était passé, mais c'est sûr que ça n'était pas loin ».

Une étape critique dans le processus d'apprentissage est celle de l'enrichissement du répertoire d'expériences du néophyte. Ces événements sont normalement interprétés pour lui par le formateur et d'autres anciens, de sorte que le choc de la réalité — être « dans l'action » — est absorbé et défini par les collègues de la recrue. Comme exemple assez typique, un novice, sous l'impulsion de son co-équipier de ronde, découvrit qu'expliquer une action policière à un civil incitait au manque de respect. Il expliqua ceci :

« KEITH me répétait toujours d'être fort, de ne pas m'aplatir et de ne jamais essayer d'expliquer la loi ou ce que nous faisions à un civil. Je ne comprenais pas réellement ce qu'il voulait dire jusqu'à ce que j'essaie d'expliquer à un gamin pourquoi nous avions des lois sur la vitesse. Eh bien, plus j'essayais de lui parler de la sécurité dans la circulation, plus il s'énervait. J'ai encore eu de la chance d'obtenir sa signature sur le PV. Quand je suis revenu à la voiture, KEITH m'a expliqué où je m'étais trompé. On ne peut vraiment pas parler avec les gens ici, ils ne vous écoutent pas pour essayer de réfléchir ».

En général, les premiers mois dans la rue constituent une période passionnante et enrichissante pour la recrue. Pour son formateur, c'est une période d'évaluation. Pendant que la recrue est occupée à absorber beaucoup de nouvelles expériences, son équipier évalue ses réactions à certaines situations. Le principal souci du formateur, outre son assistance à la recrue dans la routine du travail de ronde, est la façon dont celui-ci va gérer les demandes urgentes ou, comme disent les recrues dans leur langage, les « galères » (*heavy calls*) (c'est-à-dire des situations en cours, à surveiller, ou celles où il doit aider son collègue — mais situations dont le policier expérimenté sait qu'elles peuvent tourner mal). La « galère » comporte tout ce que le policier ressent comme ce à quoi il est préparé. Bref, une situation qui requiert l'intervention de la police. Ces appels sont attendus par les policiers de ronde à la fois avec plaisir et angoisse, et la performance de la recrue dans de telles occasions donne, dans un sens très réel, la mesure de l'homme. Un sergent de Union City me décrit ainsi ce type d'appel :

« C'est notre principale raison de faire ce travail. Quand quelqu'un commence à détruire, ou quand un fou a un fusil en main ou encore

lorsqu'un imbécile essaie de frapper un flic. C'est le genre de situation où vous envisagez que vous pouvez avoir à utiliser vos outils de travail. Bien sûr, certains gars deviennent un peu tremblants quand ces incidents arrivent ; en fait, honnêtement, la plupart d'entre nous le sont. Mais vous savez au plus profond de vous-même que c'est pour ça que vous êtes un flic, et non pour ranger des crayons dans un plumier. Il faut être dur dans ce boulot, et des situations comme ça révèlent les hommes parmi les enfants. Je sais que je n'ai jamais fait confiance à mes partenaires jusqu'à ce que je les ai vus en action dans un coup dur ».

Si ces appels sont relativement rares dans le quotidien, leur apparition est le moment d'un test de comportement pour la recrue. Pour « passer », il doit « avoir des couilles ». En se plaçant en position de vulnérabilité et en épaulant courageusement son formateur et/ou les autres policiers de ronde, la recrue dévoile sa tendance à partager les risques du travail de la police. A travers de tels événements, un novice se fait rapidement une réputation dans le Central de police, qui le suivra pour le reste de sa carrière.

Le test sur la propension de la recrue à partager les risques accompagnant le travail de la police est mené continuellement, à un autre niveau, dans le département de police. Par exemple, plusieurs formateurs de Union City étaient célèbres pour leurs techniques de formation. Un policier fit un rite de faire remplir à sa recrue des contraventions en face du QG du Parti des Black Panthers. Un autre était célèbre pour demander à une recrue d'aller « secouer » certains bars à problèmes dans les quartiers les plus durs de la ville (c'est-à-dire faire des contrôles d'identité, des fouilles au corps, et éventuellement de jeter des clients dehors à *la French Connection*). Moins dramatique, mais néanmoins aussi important, les recrues sont testées sur leur rapidité à sortir de la voiture, leur absence d'hésitation en s'approchant d'une personne suspecte ou leur disposition à monter les premiers dans une cage d'escalier obscure. Les comportements requis varient d'un événement à l'autre ; cependant, la réputation du novice dans le Central de police découle directement de l'évaluation *post facto* de l'événement qui s'est produit (le suspect avait-il une arme ? Les policiers ont-ils dû se battre avec le suspect ? Combien y avait-il d'autres policiers de ronde sur le lieu de l'événement ?). Quelques formateurs provoquent ces événements « tendus », mais la plupart d'entre eux attendent tranquillement que la situation se présente. Les définitions de l'attitude appropriée subissent évidemment des variations d'un policier de ronde à un autre, mais un paramètre « critique » et commun est la disposition de la recrue à se placer en situation précaire en assistant un collègue policier. Dans le monde de la police, une telle attitude est absolument nécessaire.

Quoique les données sur de tels événements soient, naturellement, difficiles à réunir, il apparaît que l'engagement dévoilé par l'attitude vis-à-vis des collègues policiers impliqués dans ces événements soit une étape particulièrement importante dans le processus de socialisation. En ce qui concerne la recrue, elle a fait l'expérience d'une épreuve qui est la

première de nombreuses expériences partagées qu'il peut raconter à d'autres policiers. Quant au formateur, il a pu voir son homme dans une situation de travail et le connaît donc beaucoup mieux.

Hormis cette épreuve de soutien dont toutes les recrues font l'expérience, la première arrestation est l'événement important des premiers jours de ronde. Presque tous les policiers peuvent se souvenir de la personne, du lieu et des circonstances de leur première arrestation. Un policier de ronde ayant cinq ans de métier a raconté ce qui suit :

« La première arrestation est vraiment un moment important. Je suppose que c'est parce que c'est ce pourquoi on est là... Dans mon cas, nous faisions des rondes depuis une quinzaine de jours mais nous n'avions pas fait grand chose... Je pense que nous avions fait quelques petites prises, comme ramasser des gens « bourrés » ou quelques DWI's (conducteurs en état d'ivresse – *driving while intoxicated*), mais mon collègue ne m'avait jamais laissé m'occuper de la partie arrestation. Une nuit, il m'a dit que si quelque chose arrivait, c'était à moi de m'en occuper. Croyez-moi, je n'oublierai jamais cette première arrestation, même si c'avait été seulement un paquet de « merde » qui venait d'être jeté d'une fenêtre... Je crois que je peux me souvenir de mes 3 ou 4 premières arrestations, mais, après, elles commencent à se confondre dans ma mémoire »⁽¹¹⁾.

Ce sont de telles circonstances qui déterminent le succès de la recrue dans le Central de police. L'épreuve du soutien et la première arrestation sont, jusqu'à un certain point, hors du contrôle direct de la recrue. Le fait qu'elles aient lieu selon le jugement du formateur met en évidence le caractère méthodique du processus de socialisation. En effet, ces situations intenses démontrent de manière vivante à la recrue son nouveau statut et son rôle dans le Central de police. Après avoir surmonté cette suite organisée d'événements, il peut dire : « Je suis un flic ».

L'évolution : métamorphose

Cette partie fait largement référence à ce que BECKER et al. (1961) appellèrent la perspective finale. L'intérêt est donc porté sur les réactions caractéristiques que les recrues expriment finalement à l'égard de leur cadre professionnel et organisationnel. A nouveau, l'attention est concentrée sur le point de vue que les initiés sont amenés à prendre sur les coulisses du métier.

Comme cela a déjà été souligné, une des motivations les plus importantes, dans la décision de la recrue de devenir policier, était l'aspect aventureux ou romanesque qu'il pensait caractéristique de cette activité. Pourtant, le jeune policier apprend très tôt que le travail consiste d'abord à accomplir un service de routine et des tâches administratives – le gratte-papier dans sa voiture de patrouille. Cette observation semble bien établie dans la littérature sur le sujet et mes propres observations la confirment (cf.

WILSON, 1968 ; WEBSTER, 1970 ; REISS, 1971). Un policier de ronde est d'abord quelqu'un qui reçoit des ordres — un membre « réactif » d'une organisation de « service ». Par exemple, la plupart des policiers ont remarqué qu'ils n'avaient jamais réalisé à quel point ils seraient « mariés à la radio » jusqu'à ce qu'ils aient travaillé dans la rue pendant plusieurs mois.

D'autre part, il y a un aspect imprévisible de l'activité et il ne peut pas être dominé. En fait, ce sont les côtés inattendus de l'activité de ronde qui procurent de la fierté aux policiers et qui les stimulent. Cet aspect imprévisible des rondes a trop souvent été sous-estimé ou négligé par ceux qui ont étudié le comportement de la police. Qualifier le travail de la police comme routine bureaucratique et monotone, c'est ignorer l'omniprésence psychologique de la « bonne prise » potentielle. C'est précisément l'opportunité d'exercer ce rôle attendu de policier qui donne un sens à l'identité professionnelle du policier de ronde.

Sur le plan opérationnel, cela n'implique pas que les policiers de ronde soient toujours en alerte et travaillent dur pour faire « une bonne prise ». Cela veut dire plus simplement que l'inattendu est un des rares aspects du travail qui aide le policier de ronde à maintenir sa propre image de quelqu'un chargé d'un travail utile, passionnant et dangereux. D'une certaine manière, l'anticipation d'un « appel dangereux » permet la cristallisation de son identité personnelle en tant que policier. Un policier de Union City a fait un bref commentaire à ce sujet. Il a expliqué ce qui suit :

« La plupart du temps, être flic est la plus triste des professions de la terre... Ce que nous faisons est assez éloigné de ce que vous voyez dans *Dragnet* ou *Adam 12*. Mais ce que j'aime dans ce travail, et je suppose que c'est pour ça que je continue, c'est que vous ne savez jamais ce qui va se passer. Par exemple, moi et mon collègue, on va travailler un dimanche en première ronde dans la partie nord et on s'attend à ce que tout soit réellement tranquille et paisible ; alors, tout à coup, c'est l'enfer qui commence... Même dans les nuits les plus calmes, habituellement quelque chose arrive ».

REISS a bien perçu la routine atypique qu'aiment les policiers de ronde. Après avoir étudié le tour de ronde (8 heures d'affilée), il écrit :

« Aucun tour de ronde n'est typique, excepté dans le sens que le tour modal ne comprend pas d'arrestation (REISS, 1971 p. 19) ».

Une des ironies du travail policier est que les recrues furent attirées par l'organisation largement dans la perspective d'un travail aventureux et passionnant. Dans la réalité, de telles activités sont peu nombreuses et peu fréquentes. Quand la recrue a acquis les diverses aptitudes de routine — techniques et sociales — « l'apprentissage du district », l'acquisition d'un ensemble de pratiques de communication avec son partenaire, la connaissance de la manière et du moment où il faut remplir une myriade de formulaires, de rapports différents, il lui reste peu à apprendre sur son

activité qui puisse être transmis par le moyen de l'instruction formelle ou informelle. Comme WESTLEY (1951) l'a fait remarquer, la recrue doit alors se caler et attendre, absorber la partie subjective du travail de police et laisser les expériences s'accumuler. La femme d'une recrue a mentionné ce caractère frustrant du travail de police en disant :

« Il me semble qu'être policier doit être très décourageant. Ils passent tout leur temps à apprendre aux hommes à utiliser leur arme, leur bâton de défense et ensuite ils les font sortir pour leur faire faire des choses très peu intéressantes ».

On a dit que pour un nouveau venu, dans n'importe quelle activité, « faire face à la réalité émotionnelle du travail » est le problème le plus difficile à résoudre (SCHEIN, 1963). Dans le travail de police, cela semble consister à apprendre à se contenter. Puisque la plupart du temps se passe dans des tâches autres qu'un travail de police réel, il y a peu d'incitation à la performance. En d'autres termes, le jeune policier de ronde découvre que la solution la plus « satisfaisante » dans le labyrinthe de la hiérarchie et la paperasserie, dans la pléthore de lois et règles et dans le « sale travail » qui caractérisent son activité, c'est d'adapter la norme du groupe pour éviter les problèmes. Et le meilleur moyen de les éviter, c'est de réduire l'ensemble des activités qu'il pratique. Un ancien policier de ronde de Union City expliquait :

« Nous sommes constamment sous la pression du public pour expliquer pourquoi nous avons fait ceci ou n'avons pas fait cela. C'est presque comme si le public pensait que nous leur appartenons. On devient hypersensible aux critiques du public, on a même peur de faire quoi que ce soit. En même temps, les chefs ici ne donnent jamais une réponse claire et directe à qui que ce soit sur les procédures et cela crée beaucoup de mécontentements. Toute la communication vient d'en haut. Mais essayez de poser une question, et ça s'arrêtera au premier niveau supérieur. On en vient au point où on sait que si on ne fait rien, on n'aura pas de problème ».

Dans le même esprit, un autre vétéran a dit les choses d'une façon plus brutale. Avec causticité, il a suggéré ceci :

« La seule façon de survivre dans ce travail, c'est d'éviter de vous « casser le cul »... Si vous essayez d'en faire trop, vous êtes sûr d'avoir des problèmes. Ou bien quelques limaces à l'esprit civique vont se sentir outragées et vous allez terminer avec une plainte dans vos registres ; ou bien le Tout-Puissant du Central de police va vous tomber dessus parce que vous avez enfreint une règle et vous allez avoir votre retenue ».

Ces citations laissent penser que la déception du policier de ronde a deux facettes. D'abord, quant aux relations de la police avec le public en général – et cet aspect a été bien traité par la littérature – et ensuite la déception à l'égard du système policier lui-même. En bref, une recrue commence à réaliser (à travers les proverbes, l'exemple et sa propre expérience) que c'est la relation avec ses collègues policiers (en particulier

ceux qui travaillent dans le même secteur et dans la même équipe — son groupe) qui est le meilleur garant de ses intérêts et lui permet de poursuivre son travail. Sans leur soutien, il serait perdu⁽¹²⁾.

En résumé, l'adaptation d'un nouveau venu dans les services de police suit la ligne de la moindre résistance. En devenant semblable à ses pairs dans sa manière de sentir et de réagir, la recrue évite la censure du département, de son supérieur et, plus important, de ses collègues. De plus, puisque les récompenses, dans cette activité, résident essentiellement dans les situations inhabituelles qui font appel au travail de police « réel », la solution situationnelle logique est, pour les policiers, d'organiser leurs activités de façon à minimiser la probabilité d'être sanctionné par leurs publics, quels qu'ils soient. La visibilité réduite du rôle du policier de ronde vis-à-vis du département permet une telle réponse. Ainsi, l'adaptation qui se répand partout est résumée dans le conseil : « Faites-vous petits, restez tranquilles et n'en attendez pas trop » souvent entendu dans le département de Union City. Ce tableau général indiquerait que l'indication suivante, qui m'a été donnée par un vétéran de Union City, représente une analyse pénétrante sur la façon de s'assurer une pérennité dans le monde de la police :

« Il y a seulement deux choses que vous devez savoir ici. D'abord, oubliez tout ce que vous avez appris à l'académie parce que la rue, c'est là où vous apprenez à être un flic ; ensuite, être le premier ne veut pas dire foutre la merde par ici. Restez tranquilles, c'est notre devise ».

La caractérisation du processus de socialisation de la recrue, exposée ci-dessus, et de façon nécessairement très condensée au regard d'un processus nettement plus complexe et interdépendant, cerne les contours les plus importants de ce que signifie « devenir un policier ». De plus, cette narration descriptive suggère que beaucoup des récentes tentatives de modification ou de réforme du comportement de la police provoquent probablement des frustrations et des échecs.

Une code pour les réformateurs

La plupart des réformateurs de la police perçoivent le comportement du policier de ronde comme un problème pour le département de police ou la société, et non pas le contraire. J'ai tenté de redresser un petit peu cette distorsion en décrivant le point de vue d'une recrue qui débute. Ceci permet d'éclairer l'intelligibilité des actions du nouveau venu qui cherche des solutions à ses problèmes particuliers. En bref, nous avons observé du point de vue de la recrue la nature du réseau qui s'étend au-dessus de lui plutôt que d'utiliser l'approche habituelle qui, jusqu'ici, regardait « vers le bas » cet « étranger ». Cette approche indique peut-être le dilemme dans lequel notre police est vraiment prise au piège.

Dans un sens très terre-à-terre, cet article suggère jusqu'où on peut s'attendre à ce que la police résolve les problèmes. Aussi bien formés, bien équipés, que puisse le devenir les patrouilleurs, leur position normative et leur tâche dans la société resteront inchangées. De ce point de vue, la réaction caractéristique des policiers à leur situation actuelle est tout à fait rationnelle et fonctionnelle. De toute évidence, la sous-culture policière — comme celle des maçons, des juristes ou des travailleurs sociaux — continuera probablement d'exister, même dans les départements de police qui auront été les plus réformés. Changer la police sans changer le rôle de la police dans la société est aussi futile que les travaux de Sisyphe. L'objectif à long terme devrait être une redéfinition structurelle du travail de la police et une détermination des façons par lesquelles le principe du contrôle externe — si central pour le règne de la loi — peut être renforcé. Bien sûr, il faut trouver les moyens afin que la tâche des policiers devienne plus supportable aussi bien pour lui que pour les citoyens en général. Le changement organisationnel peut favoriser ce processus en instaurant des programmes de formation qui rendent les relations d'apprentissage moins contraignantes. Cependant, il est peu probable qu'un changement significatif soit possible sans de profondes modifications dans la définition et l'organisation structurelle du travail de la police (et dans les valeurs que le soutien apporté par de tels arrangements implique).

Ainsi, les plans pour accroître l'efficacité thérapeutique et opérationnelle des institutions policières par des techniques internes doivent être évalués en fonction de ce qui est fait maintenant et de ce qui pourrait être fait — et, étant donné les caractéristiques de l'institution policière telle qu'elle est décrite ici, la différence est très petite. Les pratiques actuelles de la police répondent aux sollicitations d'un complexe plus grand et comme elles, reflètent les valeurs et normes qui prévalent dans la société.

Le problème n'est pas : Jusqu'où le policier peut-il être « professionnalisé ?⁽¹³⁾ », mais plutôt : Jusqu'à quel point le système policier ébranle-t-il la règle de la loi ? Jusqu'à quel point le public est-il désireux de changer l'image de « combattant anti-criminalité » de la police ? Jusqu'à quel point la bureaucratie policière permettra-t-elle le changement, et enfin jusqu'où le système policier, tel qu'il est structuré maintenant, peut-il fonctionner sous un contrôle strict du public ? Telles sont les questions majeures auxquelles la police se trouve confrontée.

Notes

(1) Tiré des observations sur « Comment on devient un policier » in *Human Organization*, 32, 1973, pp. 407-418. Reproduit avec la permission de la Société pour l'anthropologie appliquée (Society for Applied Anthropology).

Je voudrais mentionner la collaboration et le soutien généreux de personnes telles que M. C. DAVE, DONG, LEON et JUN qui, comme moi, ont appris ce que signifie vivre dans la culture policière. Leur intégrité, leur honnêteté et leur prudence vis-à-vis des stéréotypes populaires

ont fait de cette étude une expérience éclairante et passionnante. Je voudrais également remercier mes collègues universitaires, en particulier Edgar E. SCHEIN, Lyman N. PORTER, Robert DUBIN et Mason HAIRE pour leurs suggestions pertinentes et leur assistance durant les différentes phases de cette recherche. Enfin, je tiens à exprimer ma reconnaissance au Bureau de recherche navale (Office of Naval Research), au Centre de recherche sur l'attitude organisationnelle (Organizational Behavior Research Center) de l'Université de Californie, Irvine, et au Groupe d'étude sur l'organisation (Organizational Studies Group) du Massachusetts Institute of Technology pour leur soutien ponctuel et leurs encouragements fidèles pendant toute la durée du projet.

(2) Le terme anglais « *subculture* », traduit littéralement par « *sous-culture* » n'a aucune connotation péjorative. Il a été créé par les ethnologues pour désigner, au sein de la culture globale d'une société ou d'un peuple, les traits culturels présentés par un groupe social particulier. NdE.

(3) L'utilisation du terme d'*« étranger »* (*outsider*) dans ce contexte n'a pas pour intention de faire le portrait particulier du policier. Ce mot veut simplement connoter la conviction largement répandue, y compris par les policiers eux-mêmes, qu'ils sont, par nécessité, « *différents* » d'une certaine manière, et « *à part* » du reste de la société. Pour la plupart des observateurs de la police, l'isolationnisme, le secret, de fortes loyautés à l'intérieur du groupe, des symboles sacrés, un langage commun et le sentiment d'être étranger sont presque des aspects sous-culturels axiomatiques étant un ensemble de connivences communes dans la police en général, qui gouvernent leurs relations entre eux et vis-à-vis des civils (BAYLEY et MENDELSOHN, 1969 ; Commission du Président, 1967 ; SKOLNICK, 1966). Une telle perspective met en relief la nécessité de regarder le monde du point de vue de l'*« étranger »* — une perspective qui, idéalement, est empathique (ni sympathique ni antipathique).

(4) Si l'on prend au sérieux les résultats des recherches considérant les sous-cultures ésotériques, les chercheurs en sciences sociales intéressés par le comportement de la police sont limités dans leur choix d'une stratégie méthodologique. Si nous voulons approfondir notre analyse dans ce qu'on appelle le problème de la police, les chercheurs doivent pénétrer l'écran de fumée officiel protégeant presque tous les départements de police et observer directement l'action sociale dans les situations sociales qui, en dernière analyse, définissent le travail de la police.

(5) Le travail d'observation approfondie de WESTLEY dans un département de police du centre ouest (1951) fait exception. Cependant, sa recherche fut consacrée essentiellement à la description des aspects sociaux les plus saillants de l'activité policière et s'est attachée de façon seulement marginale à l'étude du processus associé au rôle de la police.

(6) Union City est le pseudonyme d'une vaste zone métropolitaine de plus d'un million d'habitants. Le département de police emploie plus de 1500 policiers en uniforme, dont les salaires sont plus élevés que ceux de la moyenne nationale, et est organisé de manière pyramidale classique (cf. VAN MAANEN, 1972). Basée sur des entretiens avec le personnel policier d'un certain nombre de centraux différents et, plus important encore, sur l'étude critique de mes travaux par des policiers de divers centraux, la série d'événements participant à la socialisation des recrues semble être étonnamment similaire d'un central à l'autre. D'autres travaux ont fait mention de cette correspondance structurelle entre les programmes de formation (cf. AHERN, 1972 ; BERKELEY, 1969 ; NEIDERHOFFER, 1967).

(7) En français, on utilise les termes de *brigadier formateur* ou *formateur*. Le terme le plus généralement utilisé étant « *formateur* », c'est celui que nous avons privilégié, NDLT.

(8) Si on ne peut affirmer catégoriquement que ma présence a eu peu d'effet sur le comportement des sujets, j'ai senti que j'avais été complètement accepté, comme un membre régulier du groupe dans ma classe de l'école de police et peu — ou pas — de comportements en ont été significativement modifiés. De plus, la nature prolongée, personnelle et engagée de mes expériences à l'école ont eu un effet « *porteur* » inestimable quand je suis passé au stade « *rue* » de ma recherche. L'importance de l'observation continue et de la pleine participation comme aide pour minimiser les distorsions et les changements d'attitude des acteurs sociaux ont été mises en évidence de façon frappante par un certain nombre de chercheurs (cf. WHYTE, 1943 ; BECKER, 1963 ; DALTON, 1964 ; GREER, 1964 ; et, plus récemment, SCHATZMAN et STRAUSS, 1973).

(9) Cf. épilogue pour une discussion plus approfondie sur les méthodes utilisées dans cette étude.

(10) Evidemment, une recrue n'est pas même autorisée à porter une arme chargée pendant la période de cours de sa formation à l'école. Il doit attendre le soir de son diplôme avant d'être autorisé à charger son arme. Pour la recrue, de telles pratiques sont humiliantes. Pourtant, les pratiques « stigmatisant les recrues comme recrues » (c'est-à-dire uniformes différents, vieilles matraques usagées, allocation de places de parking spéciales, écharpes spéciales et plaques d'identité) étaient des méthodes extrêmement efficaces pour faire impression sur les débutants, sur le fait qu'ils étaient membres d'une classe particulière et qu'ils n'étaient pas encore des policiers de Union City.

(11) Par « petites prises », le policier faisait référence aux arrestations le plus souvent rencontrées par les policiers de ronde. Habituellement, il s'agit de petits délits tels que l'ébriété. Les petits délits mentionnés dans cette citation, « *stand-up* » et « *DWI's* », font respectivement référence à l'état d'ébriété en public et à la conduite en état d'ébriété.

(12) Par bien des aspects, les policiers de ronde représentent ce que GOFFMAN (1959) appelle une équipe (« *team* »). Dans le discours de GOFFMAN, une équipe est un groupe de personnes dont la coopération très proche est requise si on doit maintenir une définition donnée de la situation (1959 : 104). La définition situationnelle qui doit être soutenue dans le groupe de ronde est que « Tout va bien, pas de problème ». La règle tacite pour les policiers de ronde est de ne jamais attirer l'attention sur leurs activités. Une analyse que j'ai faite sur les rapports d'évolution hebdomadaires des formateurs illustre ce point de façon convaincante. Sur 300 rapports, seulement un contenait une évaluation — très légèrement — négative. De façon uniforme, tous les rapports se caractérisaient par une appréciation élevée de la recrue. Les sujets sur lesquels les formateurs choisissaient d'établir leurs rapports étaient stéréotypés, telles l'habileté de conduite de la recrue, sa personnalité agréable, la stabilité de sa vie à la maison, etc. La grande majorité des rapports ne faisaient aucune référence aux types d'activités dans lesquelles les recrues étaient engagées. La question est simplement que, en aucun cas, un rapport classé du formateur ne devait éveiller l'attention du département. Il devait être clair qu'un tel comportement ne passe pas inaperçu aux yeux de la recrue. Et de fait, il apprend rapidement l'importance et la valeur de son équipe aussi bien que la définition adéquate de la situation policière.

(13) J'ai essayé de suggérer dans cet article que l'intelligibilité des événements sociaux requiert qu'ils soient vus dans un contexte d'une certaine durée dans le temps et l'espace. Sous ce rapport, il faut accorder aux acteurs sociaux une rationalité à leurs attitudes. Etant donné les impératifs situationnels auxquels sont confrontés les policiers de ronde, est-il étonnant que notre police se réfugie derrière un écran de fumée ou un « voile pudique » (« un rideau bleu » en anglais) ? Peut-être avons-nous atteint ce que R.D. LAING (1964) appelle « la limite théorique des institutions ». Selon LAING, cette position paradoxale se caractérise par un système qui, vu d'une perspective collective, se comporte de façon irrationnelle, et est cependant constitué par des membres dont le comportement quotidien est éminemment rationnel.

Références bibliographiques

- J.F. AHERN, 1972, *Police in trouble*, New-York, Hawthorn Books.
- P.H. BAYLEY et H. MENDELSON, 1969, *Minorities and the Police*, New-York, The Free Press.
- H.S. BECKER, 1963, *Outsiders : studies in the sociology of deviance*, New-York, The Free Press.
- H.S. BECKER, B. GREER, E.C. HUGHES et A. STRAUSS, 1961, *Boys in white : students culture in medical school*, Chicago, University of Chicago Press.
- G.E. BERKELEY, 1969, *The democratic policeman*, Boston, Beacon Press.
- D.E. BERLEW et D.T. HALL, 1966, « The socialization of managers ; effects of expectations on performance », *Administrative Science Quarterly*, 11 : 207-23.

- E. BITTNER, 1967, « The Police on skid row », *American Sociological Review*, 32 : 699-715.
- A.V. CICOUREL, 1967, *The social organization of juvenile justice*, New-York, John Wiley and Sons.
- M. DALTON, 1964, « Preconceptions and methods in men who manage » in *Sociologists at Work*, P. Hammond, ed. New-York, Doubleday.
- S.M. DORNBUSH, 1955, « The military academy as an assimilating institution », *Social Forces*, 33 : 316-21.
- W.M. EVAN, 1963, « Peer group interaction and organizational socialization : a study of employee turnover », *American Sociological Review*, 28 : 436-40.
- E. GOFFMAN, 1959, *The presentation of self in everyday life*, New-York, Doubleday.
- G. GREER, 1964, « First days in the field » in *Sociologists at Work*, P. Hammond, ed. New-York, Doubleday.
- E.C. HUGHES, 1958, *Men and their work*, Glencoe, Illinois, The Free Press.
- R.D. LAING, 1964, « The Obvious » in *Dialectics of Liberation*, D. COOPER, ed. London, Institute of phenomenological studies.
- D.C. LORTIE, 1968, « Shared ordeal and induction to work » in *Institutions and the person*, H.S. BECKER, B. GREER, D. RIESMAN and R.T. WHISS, eds Chicago : Aldine.
- J. McNAMARA, 1967, « Uncertainties in police work : the relevance of Police Recruits Background and Training » in *The Police, Six Sociological Essays*, D.J. BORDURA, eds., New-York, John WILEY and Sons.
- A. NEIDERHOFFER, 1967, *Behind the shield*, New-York, Doubleday.
- President's commission on law enforcement, 1967, Task force report : The police*, Washington D.C., Government Printing Office.
- A.J. REISS, 1971, *The Police and the public*, New-Haven, Yale University Press.
- L. SCHATZMAN et A. STRAUSS, 1973, *Field research : strategies for a natural sociology*, Engelwood Cliffs, New Jersey, Prentice Hill.
- E.H. SCHEIN, 1963, « Organizational socialization in the early career of industrial managers », texte présenté à la New England Psychological Association, Boston, Massachusetts, 1971, « Organizational socialization and the profession of management », *Industrial Management Review*, 2 : 37-45.
- J. SKOLNICK, 1966, *Justice without trial : law enforcement in a democratic society*, New-York, John WILEY and Sons.
- J.W. STERLING, 1972, *Changes in role concepts of police officers*, Washington D.C., International Association of Chiefs of Police.
- J. VAN MAANEN, 1972, *Pledging the police : a study of selected aspects of recruit socialization in a large, urban police department*, PhD Dissertation, University of California, Irvine, 1976, *Breaking in : « Socialization to work »* in *Handbook of Work, Organization and Society*, R. DUBIN ed., Chicago, Rand McNALLY.
- J.A. WEBSTER, 1970, « Police tasks and time study », *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 61 : 94-100.
- W.A. WESTLEY, 1951, *The Police : a sociological study of law, custom and mortality*, PhD Dissertation, University of Chicago, Chicago, Illinois.
- W.F. WHYTE, 1943, *Street Corner Society*, Chicago, University of Chicago Press.
- J.Q. WILSON, 1968, *Variety of police behavior*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Ont étudié

« Gendarmeries et polices à statut militaire »

Manuel BALLBE

Professeur de droit administratif – Université autonome de Barcelone – Espagne

Marco Luiz BRETAS

Chercheur à la Fondation Casa de Rui Barbosa – Brésil

Jean-Paul BRODEUR

Directeur du Centre international de criminologie comparée – Université de Montréal – Canada

Michael BROERS

Professeur d'Histoire – Université de Leeds – Grande Bretagne

Pascal BROUILLET

Professeur agrégé d'Histoire – Lycée Louise Michel à Champigny-sur-Marne

Patrick BRUNETEAUX

Enseignant chercheur au Centre de recherche politique de la Sorbonne (Paris I)

Fernando BUSTAMANTE

Sociologue, Chercheur à la Faculté latino-américaine de Sciences sociales – Flacso – Chili

Dilip K. DAS

Professeur de sociologie – Western Illinois University – Macomb, Illinois – Etats-Unis

François DIEU

Attaché temporaire d'enseignement et de recherche de sciences politiques à l'Université des sciences sociales de Toulouse

Chercheur au Centre d'études et de recherches sur la police

Jean-Pierre DINTILHAC

Directeur général de la Gendarmerie nationale

Clive EMSLEY

Professeur d'Histoire – The Open University – Grande Bretagne

François GOMIS
Général de Brigade
Haut commandant de la gendarmerie nationale et Directeur de la Justice militaire du Sénégal

Anne MANDEVILLE
Assistante en sciences politiques à l'Université de Toulouse I
Chercheur au Centre d'études et de recherches sur l'Armée

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

Lode VAN OUTRIVE
Professeur de criminalité à l'Université de Louvain
Membre du Parlement européen – Belgique

Etienne PICARD
Professeur de droit public à l'Université de Paris I

Michel RICHARDOT
Contrôleur général
Directeur départemental de la police nationale (DDPN, Rhône)

Christian SEMUR
Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Mende
Docteur en droit et en sciences politiques

Marc WATIN-AUGOUARD
Lieutenant-Colonel de Gendarmerie
Chargé de mission au Cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale

Abstracts

The role of the constabulary (maréchaussée) in medieval and modern France

Pascal BROUILLET

Although the constabulary is the ancestor of the actual national *gendarmerie*, it however has not played a major role, contrary to some claims, in the construction of the modern State. It was rather an exceptional judicial body conceived and organized to control the marginal population. It was as such that the constabulary participated in the assertion of the almighty State which amounted to the almighty King.

The development of the gendarmerie in the rural environment from the Empire to our time

Clive EMSLEY

The fear of criminality and disturbances as well as a will to establish a new type of policing have governed the creation of the *gendarmerie*. Although the French *gendarmerie* has served as a model to numerous foreign institutions (Carabinieri, Guardia Civil...), each of the created body has responded to domestic expectations and has asserted itself in a specific context.

The gendarmerie in the nineteenth century : the origins of a model

Michael BROERS

Despite its French origins, the *gendarmerie* served as the « model » in numerous foreign countries. Although a certain idealized image of the *gendarme* has facilitated this diffusion, it is rather the rural structure of societies which has proved to be determinant.

The origin of the chilean « carabinieri » corps, militarization of public security and the influence of European trends

Fernando BUSTAMANTE

Although external, specially European, influences have exerted upon setting a police system in Chile, the choice of a unique, centralized and strongly militarized corps, responds above all to domestic demands.

The armed police in the british colonial tradition : the indian perspective

Dilip K. DAS

Two forms of policing developed in the British Isles. The older of the two is the Royal Irish Constabulary introduced by Sir Robert PEEL primarily to assist the Government of Ireland to suppress disorders and unrest through the use of a civil force. They were accountable to that government and carried out its orders. As against the government-controlled police force, PEEL introduced in London the Metropolitan Police characterised by their accountability to the local authorities and ministerial image. It is the former form of policing that the British exported to her overseas empire and this colonial model of policing perfected in India proved useful in the British colonies of the third world for safeguarding the imperial interests.

The french gendarmerie and the senegalese gendarmerie : a successful relationship

François GOMIS

*Gendarmerie squad General, Major commander of the national gendarmerie
(Senegal), Director of the military justice*

Faithful to its traditions of discipline, the senegalese gendarmerie leads its activities with the will to remain « a force which protects rather than a force which hits ». Thirty two years after the Independance, it is on this common ambition that the cooperation with the French gendarmerie is founded.

The gendarmerie

Jean-Pierre DINTILHAC

Director General of the National Gendarmerie

The *gendarmerie* is adapting itself. The director general of the national *gendarmerie* assesses the accomplishments and aims of a modernization which should obliterate « the depression » expressed by some sectors of the institution in 1989.

The specificity of the gendarmerie as seen in the framework of training of non-commissioned officers

Patrick BRUNETEAUX

The problem of *gendarmes*' training reflects the problematic « dualism » of the *gendarmerie* : while basic training is mainly founded on military norms, « technical » training depends on a civilian environment where the new recruits come from and will return to later.

The duality police/gendarmerie and their relation regarding the criminal investigation department

François-Xavier SEMUR

Public Prosecutor

Susceptibilities between the *gendarmerie* and the police are the most vivid with regard to the activities of the criminal investigation department. The clarification and the complementarity of the roles are mainly based on the action of the public prosecutor's office. They however also require a coordinating effort at the national level.

The new gendarmic order

Marc WATIN-AUGOUARD

Lieutenant Colonel, Entrusted with a mission at the Cabinet of the Director General of the Gendarmerie

Meyer and Laffont's book *The new gendarmic order* had a critical and occasionally harsh view on the organization and conduct of the *gendarmerie*. Twelve years after its publication, what does remain from the theses and criticisms put forward by this work ?

The gendarme's discourse on the gendarmerie

François DIEU

The gendarme's discourse on the gendarmerie, within the sociological and normative context of his professional activity, represents essential testimony because it reveals to the observer of social reality information, personal opinions and experiences whose analysis enables us to make significant progress towards a better understanding of the gendarmerie.

The demilitarization of Belgium's gendarmerie

Lode VAN OUTRIEVE

Through a long term process, marked by conflicts, what is now known as the « demilitarization » of the Belgian gendarmerie includes a body of reforms tending to make the institution a normal police service within the Belgian police organization.

The demilitarization of Belgium's gendarmerie : the law of July 18, 1991

*Colonel Jean-Pierre MORIN
National gendarmerie*

On January 1, 1992, the Belgium's *gendarmerie* became a civilian body. The law of July 18 1991 abolished the military character of this national service. It is no longer administered by the ministry of national defense. It is led by the ministry of interior with the participation of the ministry of justice in matters relevant to criminal investigations. This is a historic event within Belgium's police environnement.

Army and public order in United Kingdom

Anne MANDEVILLE

In absence of a specialised riot force, the British Army has always been and is still an essential element of internal security in the United Kingdom.

The article attempts to illustrate that the army not only participates actively in public order operations but constitutes an organisational reference in this area.

The « Guardia Civil » (Civil guard)

Manuel BALLE

The « Guardia Civil » (Civil guard) has progressively adapted itself to the new Spanish democratic institutions. Nevertheless, its centralized character, in an « autonomic » state, and its military structure could slow down its indispensable modernization.

Democracy and the future of the military polices in Brazil

Marco Luiz BRETAS

In the framework of the deep social discontent that Brazil is experiencing at present, numerous reformist aspirations intersect though most of them appear in a diffused way. The reform of the police system is part of the program for change and the military police are getting prepared to participate in this process. Until now, their action has been facilitated by the urgency of other reforms which have allowed the police system to remain as such.

The Royal Canadian Mounted Police

Jean-Paul BRODEUR

The Royal Canadian Mounted Police is the most important police force in Canada. It was created in 1873 under the name of Police à Cheval du Nord-Ouest or North-West Mounted Police (PCNO/NWMP). In 1920, the government substituted this appellation with the currently used Royal Canadian Mounted Police. The aim of this name change was to emphasize that the Royal Canadian Mounted Police constituted the federal police of Canada.

Civilian police – police with a military status : a debated duality ?

Etienne PICARD

Professor of Public Law at the University of Paris I

Michel RICHARDOT

*Controller General, Departmental Director of the National Police Force
(DDPN, Rhône)*

Marc WATIN-AUGOUARD

*Lieutenant-Colonel, Entrusted with a mission at the Cabinet of the Director
General of the Gendarmerie*

The duality of police – *gendarmerie* is proper to the history of the police force in France. This duality which is often perceived as a source of disfunctioning and tensions introduces an element of pluralism which, if well managed, can contribute to reinforce the guarantees of the rule of law.

CULTURES & CONFLITS



N° 6 VIOLENCES URBAINES

A propos de la violence et des jeunes
François DUBET

Les nouvelles formes de la violence urbaine aux États-Unis
Sophie BODY-GENDROT

**Polices et violences urbaines :
la loi et le désordre dans les villes anglo-saxonnes**
Jean-Claude MONET

De l'intégration à la ségrégation
Didier LAPEYRONNIE

**Des Minguettes à Vaulx-en-Velin :
les réponses des pouvoirs publics aux violences urbaines**
Virginie LINHART

Brésil : les nouvelles faces de la violence
Angelina PERALVA

Abonnement 1992

L'Harmattan - 7, rue de l'École-Polytechnique - 75005 PARIS
Fax : 43 25 82 03 - Tél. : 43 54 79 10

France : 300 F - Étranger : 340 F/60 \$
Abonnement de soutien : 1 500 F/275 \$
Cultures & Conflits (1 an - 4 numéros) Prix unitaire 90 F (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

OCTOBRE-DÉCEMBRE 1992, XXXIII-4

ISBN 2-222-96574-8

ORGANISATIONS, FIRMES ET RÉSEAUX

**Formes identitaires
et socialisation professionnelle** Claude DUBAR

**Les quatre dimensions
de l'action organisée** Erhard FRIEDBERG

**Une analyse de réseaux :
les avocats d'affaires** Emmanuel LAZEGA

**Coopération et contrainte
A propos des modèles d'Aoki** Françoise PIOTET

Inédit
**L'enseignement de la morale
à l'école primaire** Emile DURKHEIM

Durkheim et la science morale Jacqueline GAUTHERIN

**Le fait social économique
chez Durkheim** Philippe STEINER

LES LIVRES TABLES 1992

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.

Tarif 1993 : L'abonnement (4 numéros) France 310 F
Etranger 380 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 – Téléx : 200 356 F
Soit auprès des librairies scientifiques
Ce numéro 95 F

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

N° 9 — *La police de l'environnement*, mai-juillet 1992

N° 10 — *La sécurité des réseaux*, août-octobre 1992

A paraître

N° 12 — *Médias et Police*

N° 13 — *Les systèmes de police et la coopération policière en Europe. Actes du Colloque international de l'IHESI, Paris, 1-4 décembre 1992*

Nom et Prénom

Profession

Adresse

Code postal

Localité

	nombre	total
Les Cahiers de la Sécurité Intérieure		
Le numéro : 105 F (4 n°s par an)		
Abonnement France : 340 F		
Abonnement Etranger : 420 F		
Supplément avion : 75 F		
Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989 : 70 F		
(Participation aux frais de facturation et de port, sauf pour les abonnements)		+ 15 F
montant total à payer		

bon de commande

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 janvier 1993*

d.l. n° 2761 - 1^{er} trim. 1993

