

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Polices post-communistes

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.

Les propositions d'articles doivent être adressées à la rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.

Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue :

19 rue Péclet, 75015 Paris. Tél. : 01 53 68 20 48/49
cassis@cedocar.fr Fax : 01 45 30 50 71

© Paris, 2000

ISSN : 1150-1634

N° de commission paritaire : 2 325 AD

Les articles publiés dans *les Cahiers de la sécurité intérieure* ne représentent pas une opinion de l'IHESI et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Polices post-communistes

Une transformation inachevée ?

Avant-propos	5-6
--------------------	-----

Dossier

Transformations

La transformation policière en Russie post-soviétique ■ <i>Gilles FAVAREL-GARRIGUES</i>	7-25
Le système pénal bulgare : un État de droit bricolé avec des éléments d'État policier ■ <i>Thierry DELPEUCH</i>	27-58
Réforme ou modernisation ? La police hongroise dans l'entre-deux ■ <i>Géza FINSZTER</i>	59-81
Transformation policière en république tchèque : une réforme ambivalente ? ■ <i>Vladimira DVORAKOVA, Jiri KUNC</i>	83-101
Du service de l'État à celui de la société : l'expérience de la police slovène ■ <i>Anton DVORSEK</i>	103-118
Un et un font un : l'alchimie policière dans le Berlin en voie de réunification ■ <i>Fabien JOBARD</i>	119-140

Coopérations

La coopération policière avec les PECHO : entre confiance et exigence ■ <i>Didier BIGO</i>	141-174
La coopération au jour le jour ■ <i>Yan COURTIN, Patrick DEUNET, Gilbert GALY, Jean-Jacques WILLEM</i>	175-189
Les coopérations policières aux frontières Schengen germano-tchèque et germano-polonaise ■ <i>Jean-Paul HANON</i>	191-209

R e p è r e s

NOTES ET ÉTUDES

L'évolution du métier de sapeur-pompier

■ *Philippe D'IRIBARNE* 211-227

Juste quelques punaises sur une carte ?

Quelques considérations critiques sur la cartographie criminelle

■ *Benoît DUPONT, Jerry RATCLIFFE* 229-243

Community policing «Chicago style»

■ *Jacques DONZELLOT, Anne WYVEKENS* 245-267

A c t u a l i t é s

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

■ *Julie LE QUANG SANG, Damien CASSAN* 269-275

COLLOQUES ET RENCONTRES

■ *Gilles FAVAREL-GARRIGUES* 277-281

ABSTRACTS 283

ONT CONTRIBUÉ 287

AVANT - PROPOS

Huit ans après un premier numéro de la revue consacré à la police et la démocratie dans les pays de l'Est (n°8), et à un moment où la question de l'élargissement de l'Union européenne et de l'adhésion de certains pays d'Europe centrale et orientale (PECO) se précise, il était temps de dresser un nouveau bilan sur le sujet, rendu possible grâce à la matière et les connaissances engrangées cette année dans le cadre d'un séminaire organisé par le département recherche de l'IHESI et portant sur *La transformation des polices dans l'espace post-communiste*. Conçu selon une double approche, à la fois monographique - les transformations policières à l'œuvre dans chaque pays - et transversale - les relations tissées et les dispositifs déployés dans le cadre de la coopération policière européenne -, ce dossier s'enrichit en outre de la variété des points de vue qui le composent : à l'essai d'objectivation d'acteurs-rechercheurs évaluant l'état de démocratisation des systèmes de police et de justice de leur propre pays, font écho les réflexions critiques d'analystes français, elles-mêmes tempérées par le témoignage d'acteurs opérationnels français en charge des dossiers de coopération sur le terrain.

Après des décennies de normalisation communiste, on pourrait s'étonner de la résurgence des spécificités nationales et historiques, si l'on ne comprenait pas d'abord comment la réaffirmation des identités nationales pèse sur les mécanismes de construction communautaire. Il est néanmoins possible de discerner des régularités, des rythmes communs dans les régimes de transition. Globalement, s'il ne faut que quelques mois pour adopter les grands principes déclara-

tifs de l'État de droit, si les signes extérieurs de la démocratisation des systèmes politiques sont avérés dès 1992-1993, la modernisation, la modification en profondeur du fonctionnement de l'État et de ses appareils s'avère, elle, beaucoup plus longue et heurtée : la transformation policière est toujours prise en tenaille entre deux extrêmes, la tentation de la «table rase», ou au contraire, répondant à une logique du moindre mal, la «modernisation», c'est-à-dire la conservation d'un certain héritage du passé. G. Finszter décrit précisément cette valse-hésitation en Hongrie : des réformateurs peu inspirés et sans légitimité cèdent rapidement le pas devant la force d'inertie de l'organisation et de ses cadres. À l'inverse, lorsqu'il y a eu épuration, même marginale, celle-ci est dénoncée au motif qu'elle ampute les appareils policiers de leurs compétences et savoir-faire. J. Kunc et V. Dvorakova estiment que la baisse d'efficacité de la police tchèque est directement imputable à la déprofessionnalisation de son corps national. Surtout, la refonte des appareils répressifs bute à peu près partout sur l'enjeu de la redéfinition de la philosophie de la procédure pénale. Mis en cause quant à leur incapacité à juguler une criminalité croissante, les policiers évoquent l'impunité et l'absence de suivi de leur travail à cause d'appareils de justice incohérents et paralysés, édifices dont le socle reposeraient encore, selon eux, trop largement sur l'ancienne donne. Pour T. Delpuech, le passage d'une justice de l'aveu à une justice de la preuve paraît être le principal obstacle à l'équilibrage démocratique du système bulgare. En définitive, les raisons pour lesquelles achopperaient de grandes réformes ne sont pas tant institutionnelles que tenant aux hommes : soit les équilibres antérieurs sont conservés et adaptés à un substrat démocratique de façade, ce qui permet le maintien des acteurs de sécurité du régime antérieur dans

des fonctions renouvelées selon une forme d'ambiancier informelle, soit l'ensemble est bouleversé, à condition toutefois que puisse être mise en place simultanément une véritable alternative. Cette deuxième option n'a pu être observée que dans le cadre de la réunification allemande : F. Jobard décrit les jeux et le pari politiques qui ont permis l'absorption d'une police par une autre à Berlin. Mais ce n'est pas la norme, et l'on observe bien plutôt des évolutions par « sédimentation » : dans le cas russe, par exemple, G. Favarel-Garrigues montre comment de nouvelles unités de lutte contre la criminalité organisée ont été récemment instituées sans que les structures traditionnellement dédiées à cette activité aient été démantelées. La dualisation des appareils de sécurité, avec les concurrences et luttes d'influence qu'elle engendre, s'observe ailleurs, en Bulgarie ou en Hongrie. D'où le fait que les analystes privilégient une problématique de la transformation en cours à celle d'un transition linéaire et univoque.

Un autre axe de structuration du changement est lié à la perspective de l'adhésion à l'U.E., et à la nécessité de faire preuve d'une adaptation à ses standards, au moins d'un point de vue formel. Cet objectif constitue une réelle gageure. En Slovénie, A. Dvorsek relève une contradiction entre impératifs de désétablisssissement, de décentralisation, de proximité et d'efficacité. En courant après tous les « lièvres » de la réforme à la fois, la police slovène s'épuise, se dilue, alors que l'impératif d'efficacité exigerait au contraire une forte centralisation. Il faut aussi reconnaître que les besoins de ces pays ne sont pas les mêmes que ceux exprimés dans de vieilles démocraties occidentales bien rodées. Dans le miroir, émerge l'image d'une volonté de standardiser quelque peu irréaliste, que l'U.E., dans la diversité de ses

systèmes nationaux, n'aurait pas les moyens de s'imposer à elle-même. En toile de fond, le débat plus essentiel sur les fondements d'une police démocratique rebondit à travers une interrogation dans laquelle D. Bigo est passé maître : sécurité *versus* libertés, peut-on exiger des polices des PECO qu'elles soient à la fois respectueuses des droits de l'Homme, fortes et efficaces, sans admettre que cette tension parcourt aussi les systèmes répressifs de tous les pays de l'Union ? Au point, parfois, de faire douter de la possibilité de construire un véritable espace judiciaire et policier européen.

C'est évidemment là l'un des enjeux essentiels de la coopération policière : celle-ci n'est véritablement possible et efficace que dans le cadre de liens de confiance savamment tissés, fondés sur des échanges autres qu'unilatéraux entre dominants et dominés : les acteurs de coopération réunis à l'occasion d'un table ronde en font l'axiomatique centrale de la réussite de leur mission. Ce qui ne veut pas dire que quiconque soit réellement dupe de la complexité des modalités d'interdépendance et d'influence qui en découlent. Contre un soutien économique et logistique, les politiques allemands, américains, anglais, français, et italiens dans une moindre mesure, sont en concurrence pour voir triompher les conceptions et styles de *policing* qu'ils estiment les meilleurs, à l'occasion notamment du contrôle des frontières du futur espace européen élargi. La contribution de J.-P. Hanon témoigne de l'avancée allemande dans cette course-poursuite.

Bref, on le voit, un nombre de pistes prometteuses de réflexion pour l'action et la recherche, qui révèlent surtout la complexité d'une histoire en marche.

■ Jean-Claude KARSENTY

LA TRANSFORMATION POLICIÈRE EN RUSSIE POST-SOVIÉTIQUE

par Gilles FAVAREL-GARRIGUES

La police russe n'a pas été épargnée par les bouleversements auxquels est confrontée la Russie depuis le milieu des années quatre-vingt. La redéfinition de ses missions et de son organisation ne s'est guère accompagnée d'une réflexion sur les pratiques policières ni sur la mise en œuvre de l'action publique. En transformation, et non en transition, l'organisation policière russe est aujourd'hui dépendante de variables locales et d'un environnement institutionnel consacrant la montée en puissance de nouveaux services répressifs.

....

(1) Nous n'abordons pas dans cet article la réforme judiciaire. Sur cette question, voir les travaux de SOLOMON, 1997.

Les innombrables études sur le changement social qu'ont inspirées les bouleversements politiques et économiques observés en Russie depuis la seconde moitié des années quatre-vingt ont presque toujours négligé de s'intéresser aux acteurs répressifs. Ce constat est paradoxal, car les questions de sécurité, notamment liées à l'évolution de la criminalité, n'ont cessé d'attirer l'attention des observateurs. La visibilité acquise par des problèmes sociaux tels que la «criminalité organisée», le «terrorisme» ou les questions migratoires dans l'espace post-soviétique recomposé n'a guère conduit à l'étude des instances de régulation censées lutter contre ces phénomènes.¹

Les enjeux relatifs à la connaissance de la police dans le contexte post-soviétique sont pourtant significatifs. D'abord, les missions dévolues à cette institution ont été bouleversées depuis la *glasnost*, qui a encouragé, à partir de 1985, l'émergence de débats publics plus «transparents», notamment sur les droits de l'Homme. Chargée

dans le contexte soviétique de protéger les intérêts de l'État, la police a dû, au moins formellement, prendre l'apparence d'une institution démocratique au service des citoyens. L'environnement avec lequel interagissait la police a également été bouleversé, qu'il s'agisse du dispositif pénal et des agences avec lesquelles elle collabore, ou de la nature du travail à accomplir. La frontière entre le licite et l'illicite s'est considérablement déplacée et la criminalité a acquis de nouvelles caractéristiques depuis la seconde moitié des années quatre-vingt (augmentation de l'usage d'armes, sophistication des infractions de profit ou multiplication des infractions liées aux drogues, par exemple).

Comment analyser le changement policier dans un tel contexte ? Il importe de rompre avec les visions déterministes de l'évolution historique de la Russie depuis la fin des années quatre-vingt, notamment avec celle d'une transition d'un régime politique («transition démocratique») ou d'un système économique («transition vers l'économie de marché») à un autre. Il serait ainsi rassurant de penser que la Russie évolue d'une forme de police («autoritaire», voire «totalitaire» pour certains observateurs) à une autre («démocratique»). Pour analyser le changement social dans les sociétés post-communistes, les approches fondées sur le concept de «transformation»² et non de «transition»³ ont permis depuis le milieu des années quatre-vingt-dix de mieux saisir la complexité des processus en cours. De telles approches impliquent en effet l'adoption d'un regard spécifique à la fois sur le passé, le présent et l'avenir. Le passé soviétique influe sur la vision du monde et sur les stratégies des acteurs sociaux ; leurs pratiques peuvent être envisagées comme le résultat d'un bricolage effectué à partir d'un répertoire de ressources confronté à un nouvel environnement. Or, notre connaissance du passé soviétique est lacunaire, fondée sur des études menées au cours de la période soviétique, en fonction des rares sources disponibles. Quant au présent post-soviétique, il s'agit de l'observer sans être prisonnier de grilles d'analyse ou de modèles externes imposés. La période actuelle en Russie est au contraire propice à l'innovation ou à l'invention, par exemple institutionnelle.⁴ Dans ces conditions, le futur est

....
(2) STARK, BRUSZT, 1998,
DELORME, 1996, BAFOIL,
1999.

....
(3) Le changement social ne doit pas être considéré «comme le passage d'un ordre à un autre», mais prendre en compte les «réarrangements, reconfigurations et recombinations qui produisent de nouvelles interrelations des logiques sociales multiples qui constituent une société moderne», STARK, BRUSZT, 1998, p. 7.

....
(4) Selon David Stark et Laszlo Bruszt, les acteurs innoveront «en retravaillant les matériaux institutionnels» avec lesquels ils sont en contact. Dans cette perspective, les institutions représentent par conséquent à la fois des contraintes et des ressources. L'émergence de nouvelles institutions et de nouvelles pratiques est issue d'un «bricolage politique et économique», STARK, BRUSZT, 1998, p. 7.

indéterminé, incertain, et ne peut, au nom du référentiel qui lui est associé, justifier l'action publique menée dans le présent.

En analysant le changement policier comme une transformation, nous nous intéressons à l'évolution des interactions entre pratiques des acteurs, institutions formelles (lois, agences politiques et administratives, etc.) et informelles (conventions, usages, pratiques, etc.). Dans cette perspective, il importe d'observer les acteurs chargés de la mise en œuvre de l'action publique, c'est-à-dire les *street-level bureaucrats*, tels qu'ils ont été définis par Michael Lipsky.⁵ Il s'agit dans notre cas des policiers qui jouent un rôle d'interface entre l'administration et le public, et qui sont confrontés à des dilemmes récurrents entre satisfaction des injonctions hiérarchiques et des demandes des administrés. La transformation policière est susceptible d'alimenter une réflexion plus générale sur le changement de l'action publique, notamment sur l'apprentissage de nouvelles pratiques et sur les modes d'évaluation de l'activité des agents sur le terrain.

Après avoir présenté l'état des connaissances sur la police soviétique, nous montrerons que la *glasnost* a suscité l'émergence d'un problème policier dont la formulation et les solutions présentées pour le résoudre ont imprégné l'action publique menée dans le domaine du maintien de l'ordre et de la lutte contre la criminalité. Cette action consacre au cours des années quatre-vingt-dix la multiplication des lieux de prise de décision et privilégie l'innovation institutionnelle, au détriment d'une réflexion sur la réorganisation de l'activité des services policiers existants.

LA POLICE DANS LE CONTEXTE SOVIÉTIQUE

UNE INSTITUTION MÉCONNUE

....

(6) Voir notamment : SHELLEY, 1996 ; GALEOTTI, 1990 ; 1993 ; WILLIAMS, SERRINS, 1993 et les autres références indiquées dans la bibliographie.

Que sait-on sur la police en Russie soviétique et post-soviétique ? La littérature occidentale sur le sujet s'avère limitée à un ouvrage de référence et à quelques articles publiés dans des revues scientifiques.⁶ Trois raisons contribuent à expliquer ce désintérêt, *a priori* étonnant si l'on

considère le nombre d'ouvrages édités sur la société soviétique et post-soviétique. D'abord, jusqu'à la *glasnost*, le sujet était difficile à aborder compte tenu des sources disponibles. La tâche reste délicate aujourd'hui encore, même si désormais les publications du ministère de l'Intérieur sont accessibles et le problème policier fréquemment analysé dans la presse russe. Ensuite, les chercheurs occidentaux se sont souvent concentrés sur d'autres acteurs du changement social. En effet, le changement qui s'est produit en Russie et dans certains pays d'Europe centrale et orientale s'apparente à une « triple transition »,⁷ c'est-à-dire à un changement politique, un changement économique et un changement de frontières simultanément menés. Les chercheurs occidentaux désireux de travailler sur cette zone géographique ont donc été confrontés à une multitude d'interrogations sociologiques. L'étude du personnel politique, des relations entre le centre et la périphérie, des acteurs économiques a été menée en priorité, au détriment d'autres objets de recherche tels que la police. Une troisième raison contribue à expliquer ce relatif désintérêt : les sociétés occidentales accordaient une attention particulière à la répression de la dissidence politique et religieuse et aux activités des services de sécurité.⁸ Comme l'a noté Louise Shelley, « *les chercheurs occidentaux ont encore à analyser le rôle de la police soviétique dans la formation, le maintien et la chute de l'État soviétique. Dans la société soviétique, hautement contrôlée, la police représentait le niveau le plus immédiat de contrôle social exercé par le Parti sur les citoyens, beaucoup plus visible que celui qui était exercé par les services de sécurité et l'armée, plus fréquemment étudiés. [...] Le rôle de la police ordinaire en Union soviétique peut nous apprendre autant, voire davantage sur le régime soviétique que celui du KGB et de l'armée* ».⁹

En Russie, la police continue à ne susciter presque aucune recherche. Dans le contexte soviétique, la police ne représentait pas un objet d'investigation accepté et aucune publication critique n'était à attendre sur ce sujet. Aujourd'hui encore, les articles sur la police édités dans les grandes revues sociologiques russes sont généralement écrits par des agents du ministère de l'Intérieur titulaires

....
(7) OFFE, 1992.

....
(8) Voir notamment : KNIGHT, 1990 ; MARIE-SCHWARTZENBERG, 1993.

....
(9) SHELLY, 1996, p. xv.

....

(10) En 1999, la revue «*Sotsiologicheskie Issledovania*» a par exemple publié trois articles sur la police, tous écrits par des collaborateurs des centres de recherche du ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie.

....

(11) Sur ces difficultés, voir : GILINSKI, 1995.

....

(12) MAWBY, 1990, p. 30.

....

(13) Terme russe pour «police».

....

(14) SHELLEY, 1996, p. 16.

....

(15) En Union soviétique, les auxiliaires volontaires de police, les *droujinniki*, contribuaient au maintien de l'ordre dans les lieux publics et à la lutte contre la criminalité.

d'un doctorat de sciences humaines.¹⁰ Ce sont eux qui mènent notamment les enquêtes sur la perception de l'activité policière au sein de la population. Les autres chercheurs, en dehors des centres de recherche scientifique du ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie, éprouvent des difficultés à travailler sur une institution encore peu enclive à se livrer au regard extérieur.¹¹

OMNIPRÉSENCE ET IMPUSSANCE

Dans ces conditions, le savoir sur la police soviétique demeure extrêmement limité. S'inspirant de la typologie élaborée par R. I. Mawby,¹² Louise Shelley considère que la police soviétique était caractérisée par une nature hybride et spécifique, partiellement fondée sur le modèle continental (organisation centralisée et armée, non exclusivement chargée de lutter contre la criminalité), sur le modèle colonial (la police était perçue dans la plupart des républiques soviétiques comme un instrument d'oppression russe) et singularisée par le rôle idéologique important qui lui était attribué. « *En ajoutant un impératif idéologique à la défense du pouvoir d'État qui fonde les modèles de police continentale et coloniale, la police communiste représentait une forme unique de contrôle social autoritaire. Plus idéologique que la police de la plupart des sociétés autoritaires, la militsia¹³ soviétique servait non seulement à maintenir un contrôle social et politique, mais aussi à assurer la conformité du comportement des citoyens à l'idéologie communiste*

.¹⁴ Pour cette spécialiste, la police était omniprésente dans la vie quotidienne, y compris économique, des Soviétiques. Bien que le recours à l'usage de la force ait décrû après la période stalinienne, la police continuait de représenter une menace pour les citoyens, menace d'autant plus inquiétante qu'elle s'appuyait sur un réseau considérable d'informateurs et d'auxiliaires volontaires.¹⁵

Fondée sur les sources disponibles à la fin des années quatre-vingt, l'analyse de Louise Shelley ne pouvait aboutir à une réflexion sur la mise en œuvre des politiques de sécurité. Quelle était la réalité de l'activité policière sur le terrain ?

Comment les policiers sur le terrain sélectionnaient-ils les affaires traitées ? Comment informaient-ils leur hiérarchie sur leur activité ? Comment, en retour, étaient formulées les injonctions en provenance de la hiérarchie ? Comment, en fin de compte, étaient assurés dans la pratique le «contrôle social» et la «conformité du comportement des citoyens à l'idéologie communiste» ?

Au milieu des années quatre-vingt-dix, nous avons voulu contribuer à la résolution de ces questions en menant des recherches sur la mise en œuvre de la lutte contre la criminalité. Nous avons pu accéder à des archives locales et régionales comprenant les rapports que les services répressifs (principalement la police, les tribunaux et la *prokouratoura*¹⁶) adressaient au comité du Parti de la région de Sverdlovsk jusqu'en 1991. Ces rapports montrent que la police soviétique, bien loin de gérer les pratiques illicites par un savant dosage de répression et de tolérance, comme le pensaient de nombreux spécialistes de la «seconde économie» soviétique, était incapable de juguler les principales tendances observées dans l'évolution de la criminalité, au moins depuis les années soixante (augmentation des faits constatés, part croissante occupée par les infractions économiques au sein de la criminalité enregistrée, sophistication de la délinquance astucieuse, etc.). L'impuissance des agents de police frappe le lecteur des rapports adressés depuis les années soixante par les *street-level bureaucracies*. De nombreuses facettes du problème policier, destinées à devenir publiques à la fin des années quatre-vingt, sont parfaitement visibles dès les années soixante : manque de moyens, de personnel, défauts de coordination des agences répressives, effets induits sur les pratiques policières par le fonctionnement de l'organisation bureaucratique, notamment par les modes de présentation et d'évaluation de l'activité menée par les agents au niveau local.¹⁷

GLASNOST : LA DÉCOUVERTE DU PROBLÈME POLICIER

La *glasnost* représente un moment de rupture car elle donne une visibilité inédite au problème policier. Les difficultés que rencontre la société soviétique sont alors

....

(16) La *prokouratoura* est une institution judiciaire qui assure à la fois une fonction de ministère public et de surveillance générale de l'administration.

....

(17) Notre thèse de doctorat, intitulée «*La lutte contre la criminalité économique en Russie soviétique et post-soviétique*», bientôt soutenue à l'Institut d'Études Politiques de Paris, informe en détail sur ces recherches. Nous avons par ailleurs consacré un article au contenu de ces archives pour la période 1965-1982 : FAVAREL-GARRIGUES, 1997, p. 155-206.

....

(18) Sur la définition des problèmes sociaux, voir : EDELMAN, 1991.

....

(19) Ces aspects du problème policier sont développés in FAVAREL-GARRIGUES, 1999, p. 182.

....

(20) Voir par exemple : MAZAEV, 1997.

médiatisées. La publication des statistiques criminelles en 1989 représente à ce titre un événement. Les médias accordent une place considérable au problème criminel : sondages, interviews de « mafieux » anonymes, chroniques criminelles... Dans ce contexte, émergent des articles sur la condition policière et l'organisation de la lutte contre la criminalité en URSS.

Par problème, nous entendons une construction idéologique qui vise à formuler et à expliquer une situation perçue comme préoccupante. L'imposition d'une formulation et d'une explication légitimes représente l'enjeu de concurrences et de conflits entre les différents groupes d'acteurs concernés par cette situation.¹⁸ Il importe de s'interroger sur les modes de formulation du problème policier. À partir de la fin des années quatre-vingt, la plupart des articles sur la police dans la presse, mais aussi des discours politiques sur le sujet, soulignent deux facettes du problème : le manque de moyens et les défauts de l'organisation du dispositif répressif.

CONDITION POLICIÈRE ET ORGANISATION DU DISPOSITIF RÉPRESSIF

La condition policière, c'est-à-dire les conditions de travail et les conditions de vie des policiers, est particulièrement mise en avant : faiblesse des salaires, manque d'équipement, défection du personnel, laxisme dans la sélection des nouvelles recrues, recours à la corruption et à la brutalité.¹⁹ L'image de la police est dégradée, comme le montrent de nombreuses enquêtes menées en Russie.²⁰ Le contrôle du Parti sur l'activité policière et l'intrusion des dirigeants politiques locaux dans certaines affaires sont également fréquemment dénoncés.

La question de l'organisation du dispositif répressif, tout aussi majeure, est moins connue. Elle comporte deux dimensions, qui portent sur la centralisation/décentralisation des politiques de sécurité et sur la coordination des instances impliquées dans la lutte contre la criminalité et le maintien de l'ordre.

À partir de 1988, les initiatives relatives à la territorialisation des politiques de sécurité sont nombreuses et

contradictoires. L'action publique dans ce domaine est marquée par un enchaînement incohérent d'essais et d'erreurs. Le fantasme d'une gestion hypercentralisée de la criminalité se traduit notamment par la création, fin 1991, d'un super-ministère dénommé ministère de la Sécurité et de l'Intérieur, consacrant la fusion des services de sécurité et policiers. Cette mesure, adoptée par décret du Président de la Fédération de Russie, Boris Eltsine, est rapidement annulée, face aux réactions hostiles qu'elle suscite dans la presse. Simultanément, de nombreuses initiatives prises indiquent un mouvement de décentralisation *de facto* de l'action publique. Face à l'enjeu que représentent les questions de sécurité dans l'opinion, les dirigeants politiques locaux (au niveau des villes ou des régions constitutives de la Fédération de Russie) recherchent des solutions, en favorisant par exemple la création de détachements ouvriers d'assistance à la police pour renforcer le maintien de l'ordre, ou en encourageant les directeurs d'usines à financer des polices locales.²¹

14

La deuxième facette des enjeux liés à l'organisation du dispositif répressif porte sur les interrelations entre les différentes institutions impliquées dans la lutte contre la criminalité. Selon le code de procédure pénale soviétique, l'instruction des affaires pénales peut être menée par différents services, selon la nature des infractions commises : *prokouratoura*, police, services de sécurité. Cette caractéristique est une source de concurrence et de tension permanente entre les différents services concernés. D'une certaine manière, le projet de fusionner les services de police et de sécurité en 1991 répond également à ce problème. Les débats sur le rôle de la *prokouratoura*, qui concurrence la police dans le traitement de certaines affaires pénales tout en surveillant la légalité de ses actes, sont incessants depuis la fin des années quatre-vingt.

....
(21) GALEOTTI, 1990 ; 1993.

LE FONCTIONNEMENT DE LA BUREAUCRATIE POLICIÈRE

Cette formulation du problème policier (un problème de moyens et de coordination) est incomplète et néglige d'importantes difficultés auxquelles est confrontée l'organisation

policière. Aucune réflexion n'est menée sur les modes d'évaluation en vigueur de l'activité des services locaux au sein de la bureaucratie policière. Le mode de connaissance et d'appréciation des pratiques policières sur le terrain, exclusivement fondé sur la comparaison des statistiques criminelles présentées par les services locaux (nombre de faits constatés, nombre d'infractions élucidées), n'est guère remis en question. L'apparition à titre expérimental d'un nouvel indicateur sur la « perception de l'activité policière par la population », dont la mise en œuvre est confiée aux services policiers locaux, laisse sceptiques les observateurs, y compris au sein du ministère de l'Intérieur.²² Dès lors, les services locaux cherchent à satisfaire, par tous les moyens, les attentes de leur hiérarchie.²³ La publication récente du rapport de l'organisation non gouvernementale *Human Rights Watch* sur la torture policière en Russie fournit une nouvelle illustration de ce constat. Ce rapport, fondé sur deux ans de recherche et de nombreux entretiens avec des policiers, montre en effet que des pratiques telles que la torture, mais aussi la falsification des faits, la dissimulation ou l'invention d'infractions, sont motivées par la nécessité de présenter à la hiérarchie des indicateurs statistiques satisfaisants. Il souligne par ailleurs que ce constat s'applique à tous les niveaux de la bureaucratie policière et également à d'autres institutions répressives telles que la *prokouratoura*, même si les auteurs ne cachent pas avoir éprouvé davantage de difficultés à collecter des informations sur l'activité de cet organe judiciaire.²⁴

Tel qu'il est formulé, le problème policier ne reste néanmoins pas sans réponses. Il serait illusoire de considérer à cet égard qu'il s'agit d'une action publique. Au cours des années quatre-vingt-dix, l'observateur est avant tout frappé par la multiplication des lieux de prise de décision et par l'hétérogénéité des mesures adoptées. Le maintien de l'ordre et la lutte contre la criminalité concernent désormais une multitude d'acteurs, fédéraux et locaux, publics et privés. Le *policing* dans la Fédération de Russie ressemble aujourd'hui à une mosaïque dont chaque élément obéit à une configuration spécifique. L'institution policière est par

....

(22) GORCHKOV, 1999.

....

(23) FAVAREL-GARRIGUES,
1999.

....

(24) *Human Rights Watch*,
1999.

ailleurs, confrontée à l'émergence de nouvelles institutions répressives concurrentes, créées au niveau fédéral.

UNE POLICE AU SERVICE DE QUI ?

Les missions confiées à la police sont redéfinies dès 1991, c'est-à-dire avant l'effondrement de l'Union soviétique. La loi alors adoptée sert de base à celle qui, en 1993, précise le rôle de la police dans la Fédération de Russie. Il s'agit d'afficher une rupture nette avec les statuts de la police soviétique qui avaient été adoptés en 1973 et qui énuméraient les différentes missions attribuées à cette institution. Le maintien de l'ordre dans les lieux publics figurait en premier, la protection de la propriété socialiste, des droits et intérêts des citoyens, des entreprises et des organisations en second, la prévention de la criminalité en troisième. Selon la loi de 1993, la police a pour fonction de garantir la sécurité des individus, de prévenir et d'empêcher les infractions, de maintenir l'ordre public et de garantir la sécurité publique, de défendre toutes les formes de propriété. En conséquence, deux changements majeurs doivent être notés. La protection des individus prime désormais sur la défense des intérêts de l'État ; la propriété de l'État n'est plus distinguée. L'affaire semble donc entendue : la démocratisation du régime politique russe doit nécessairement s'accompagner d'une redéfinition du rôle de la police dans la société.

LA MULTIPLICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT

Cependant, dans les faits, les réponses apportées au cours des années quatre-vingt-dix par les pouvoirs publics centraux aux difficultés de moyens et de coordination que connaît la police russe sont confuses et limitées. Elles consacrent en fait l'importance accrue des acteurs publics locaux et des acteurs privés dans la gestion du maintien de l'ordre et de la lutte contre la criminalité.

Face à l'enjeu politique que représente en Russie le sentiment d'insécurité depuis la fin des années quatre-vingt, les dirigeants, que ce soit au niveau fédéral, régional ou

local s'investissent de façon accrue dans le soutien aux institutions répressives, en cherchant à améliorer leurs conditions de travail et de vie. Les besoins sont cependant considérables et les budgets limités. Dans ces conditions, s'observe une tendance à la diversification des sources de financement des services de police. L'origine des fonds peut être à la fois fédérale (sous forme de part du budget, d'achats d'équipement, importés ou non, de transfert de marchandises), régionale (en provenance des budgets des sujets de la Fédération de Russie), locale (en provenance des budgets municipaux) et privée (transferts et dons de la part d'entreprises, d'organisations sociales, de partis politiques ou de fondations). Cette diversification des sources de financement provoque de nombreuses inégalités : les salaires des policiers et la qualité de leur équipement diffèrent d'une région à l'autre, d'une municipalité à l'autre, voire, dans des grandes villes comme Moscou, d'un quartier à l'autre. Selon la législation en vigueur, les administrations territoriales locales et régionales ne doivent pas financer les services de lutte contre la criminalité. Cependant, dans la pratique, elles peuvent attribuer aux agents de police des compléments de salaire, faciliter leur accès au logement et aux services publics, ou offrir des équipements techniques récents. En conséquence, des relations de loyauté et de subordination s'instaurent fréquemment. Au cours des années quatre-vingt-dix, de fréquents scandales révèlent des collusions observées entre les dirigeants politiques et les chefs de la police régionale. C'est par exemple le cas dans la région de Sverdlovsk au début de l'année 1999, lorsque le limogeage du chef de la police régionale, suspecté d'entretenir des relations étroites avec l'une des puissantes organisations criminelles locales, ternit la réputation du gouverneur en place, qui a contribué à sa nomination. Une interrogation, aujourd'hui encore peu documentée, s'impose : la nature de l'influence des autorités politiques locales et régionales sur l'activité des forces de police s'inscrit-elle dans la continuité des relations observées dans le contexte soviétique ? Selon notre hypothèse, cette influence se traduit comme auparavant par une ingérence dans des affaires judiciaires concrètes et non par

une redéfinition des orientations de la politique pénale fédérale. Cependant, dans le domaine du maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, les dirigeants politiques municipaux et régionaux peuvent désormais mener des actions constitutives de politiques locales de sécurité.

LA DIVERSITÉ DES CONFIGURATIONS LOCALES

La coordination de l'action menée pour maintenir l'ordre, et, dans une moindre mesure, pour lutter contre la criminalité, devient également tributaire de variables locales. La régulation des questions de sécurité est désormais le résultat d'interactions dialectiques entre mesures centrales et initiatives locales. L'exemple des polices municipales illustre ce constat. Alors qu'un décret présidentiel de 1997 encourage leur formation, à titre expérimental, dans un nombre limité de municipalités, l'observation montre que de telles polices existent ailleurs, parfois depuis plusieurs années, à la suite d'une initiative locale.²⁵ De même, dans certains endroits, les politiques locales de sécurité favorisent la participation d'acteurs para-policiers au maintien de l'ordre : les cosaques ou les *droujiny*, ces « détachements populaires volontaires » qui, dans le contexte soviétique, regroupaient les citoyens qui souhaitaient exercer une fonction d'auxiliaire de police, sont associés à cette mission dans certaines villes de Russie.

Le maintien de l'ordre et la lutte contre la criminalité représentent donc un enjeu politique de première importance pour les dirigeants des différents niveaux d'administration territoriale. Il occupe par conséquent une place significative dans la lutte pour l'allocation des ressources qui caractérise les relations entre le centre fédéral et les régions, ou entre les centres régionaux et les municipalités. Au cours des années quatre-vingt-dix, les menaces séparatistes ou les revendications d'autonomie exprimées par certains sujets de la Fédération de Russie s'accompagnent éventuellement de revendications dans le domaine de la politique de sécurité. La question de l'adoption d'un code pénal régional est parfois évoquée dans certaines assemblées des sujets de la Fédération de Russie, ce qui représente un chantage inacceptable pour les autorités fédérales.²⁶

....

(25) KRUSSMANN, 1999.

....

(26) C'est par exemple le cas de la région de Sverdlovsk.

....

(27) VOLKOV, 1999.

La période de transformation que traverse la Russie depuis la fin des années quatre-vingt conduit à une fluctuation des frontières public/privé dans la conduite de l'action publique. D'un côté, les services de police peuvent, sur une base contractuelle, effectuer des prestations pour des entreprises privées (gardiennage, surveillance). De l'autre, les agences de sécurité privée jouent un rôle prédominant dans la défense des intérêts particuliers. Selon une enquête russe récente, la plupart des entrepreneurs confient ne pas s'adresser à la police, mais à d'autres organisations (sociétés de sécurité privée, organisations criminelles) lorsque leurs intérêts sont lésés.²⁷

La multiplicité des configurations locales du maintien de l'ordre et de la lutte contre la criminalité n'est pas le seul facteur qui explique la confusion de l'action publique menée dans ce domaine. Les initiatives fédérales prises afin de restructurer le dispositif répressif se traduisent également par une augmentation du nombre des institutions répressives et par une délimitation incertaine des champs de compétence de chacune.

19

INNOVATION INSTITUTIONNELLE ET RÉORGANISATION DU DISPOSITIF RÉPRESSIF

Face aux bouleversements économiques et politiques, les autorités politiques fédérales cherchent à réorganiser le dispositif répressif soviétique. Des ajustements sont effectués au sein des institutions existantes. Au sein du ministère de l'Intérieur, les services de lutte contre les atteintes à la propriété socialiste sont par exemple renommés, désormais en charge de la criminalité économique, et leurs organigrammes sont modifiés. Le plus frappant dans les décisions prises demeure le choix de favoriser la création *ex nihilo* d'institutions répressives, au détriment d'une réflexion sur l'extension des compétences des services policiers existants. Sans être exhaustifs, deux exemples méritent une attention particulière : l'invention d'une police fiscale et l'autonomisation des services de lutte contre la criminalité organisée au sein du ministère de l'Intérieur. Dans les deux cas, ces créations correspondent à la volonté de prendre en

charge des formes de criminalité présentées comme les plus contemporaines et les plus menaçantes. Elles soulignent implicitement l'incapacité des institutions existantes à relever ces défis.

LA POLICE FISCALE

La création d'une nouvelle police, la police fiscale, représente la plus importante innovation institutionnelle observée au cours des années quatre-vingt-dix en Russie. L'idée de créer un service spécifique de lutte contre les infractions fiscales émerge en 1991 et se concrétise en 1993. La police fiscale devient cependant une institution répressive majeure au milieu des années quatre-vingt-dix, lorsqu'elle acquiert le droit d'instruire elle-même les affaires pénales relevant de sa compétence.²⁸ Elle concurrence dès lors les autres institutions répressives disposant de leurs propres organes d'instruction, notamment la police, la *prokouratoura* et les services de sécurité. Les agents de la police fiscale ont le droit de porter une arme et de mener des opérations sous couverture ; ils sont également compétents pour traiter les affaires de corruption des agents de l'inspection fiscale de l'État.

La police fiscale rencontre les mêmes difficultés que les autres institutions répressives : faiblesse des salaires et de l'équipement, manque de coordination avec les autres services impliqués dans la lutte contre la criminalité économique. L'insuffisance des moyens conduit les agences régionales et locales de la police fiscale à chercher des financements complémentaires auprès des collectivités locales, ce qui accroît les risques de dépendance politique. Des doutes pèsent ainsi sur les modes de sélection des entreprises contrôlées au niveau local. En dépit de ces remarques, la jeunesse de cette institution lui confère un certain prestige.²⁹ De nombreux cadres et employés du ministère de l'Intérieur et des services de sécurité quittent leur corps d'origine pour rejoindre la police fiscale, ce qui accroît les tensions entre ces différentes institutions. Dans le cas du ministère de l'Intérieur, ces nouveaux départs s'ajoutent aux défections massives que

....
(28) MAES, 1999.

....
(29) De plus en plus de romans policiers russes ont pour héros un inspecteur de la police fiscale s'en prenant «aux nouveaux riches».

....

(30) GREGORY, BROOKE,
2000.

connaît l'organisation policière depuis la fin des années quatre-vingt.³⁰

LES SERVICES DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

....

(31) Au sein du ministère de l'Intérieur, les services de recherche criminelle (*ougolovny rozysk*) constituent l'organe central de la police judiciaire.

....

(32) COLLECTIF, 1996, p. 137.

Par ailleurs, au sein du ministère de l'Intérieur, les services de lutte contre la criminalité organisée acquièrent au cours des années quatre-vingt-dix une importance et une autonomie croissantes. Des services spécialisés dans ce domaine existent depuis 1989. Depuis 1993, la lutte contre la criminalité organisée est prise en charge par une direction générale spécifique au sein du ministère. Dirigée par un premier vice-ministre, elle occupe un rang équivalent à la direction générale qui regroupe tous les autres services de police judiciaire (direction des recherches criminelles³¹, direction chargée de la criminalité économique, direction chargée de la lutte contre les stupéfiants), dont elle est isolée. Elle est donc privilégiée et commande par ailleurs douze directions régionales dont le champ de compétence couvre plusieurs régions ou républiques de la Fédération de Russie. Cette structuration géographique répond à la volonté d'éviter les collusions entre les élites politiques et économiques de chaque sujet de la Fédération de Russie et les organismes de lutte contre la criminalité organisée. Ces derniers sont donc en principe soumis à une hiérarchie strictement verticale.³² Ce choix peut être interprété comme une reconnaissance explicite du mode de fonctionnement des services traditionnels de police judiciaire en Russie même si, dans la pratique, plusieurs affaires associent le milieu politique et le personnel des directions régionales de lutte contre le crime organisé.

La montée en puissance des services de lutte contre la criminalité organisée conduit également à une exacerbation des concurrences entre services au sein du ministère de l'Intérieur. D'une part, les compétences des services de lutte contre le crime organisé empiètent sur celles des services de recherches criminelles ou de lutte contre la criminalité économique. D'autre part, le statut distinct de ces services et leur indépendance présumée par rapport aux administrations régionales représentent une menace pour

les autres services de police judiciaire. Au sein du ministère de l'Intérieur, la nouvelle direction capte d'importantes ressources budgétaires. Par ailleurs, au niveau régional, les services de recherche criminelle et de lutte contre la criminalité économique se sentent sous la surveillance des directions régionales de la lutte contre la criminalité organisée.³³

L'importance accrue de la place occupée par la police fiscale et par les services de lutte contre la criminalité organisée montre que la spécialisation policière destinée à prendre en charge les formes de criminalité présentées comme les plus contemporaines se traduit par la création de nouvelles institutions, et non par l'élargissement des compétences des structures existantes.³⁴ La contribution d'une contrainte extérieure à ce choix peut éventuellement être explicative : la nécessité pour la Russie de disposer d'experts policiers susceptibles de participer aux rencontres du G8 sur le crime organisé ou le blanchiment d'argent est mise en avant par certains auteurs, mais doit encore être documentée.³⁵ Il reste que, dans un tel contexte, les services policiers traditionnels considèrent qu'ils sont les grands perdants de la restructuration du dispositif répressif russe. Par ailleurs, le choix politique de confier les enjeux criminels présentés comme les plus importants à de nouvelles institutions ne favorise pas l'émergence d'une réflexion sur les pratiques policières dans le domaine de la lutte contre la criminalité.

Nous souhaitons en définitive souligner que l'imposition de nouvelles règles formelles (remplacement des statuts policiers, restructuration du dispositif répressif, renouvellement partiel des acteurs) ne peut en aucun cas être présentée comme une transition, c'est-à-dire comme le passage d'un ordre à un autre. L'observateur est avant tout frappé par la permanence des pratiques, des règles informelles (relations avec les acteurs politiques au niveau local, présentation de l'activité policière menée au niveau local, modes d'évaluation de cette activité), ou plutôt par leur remplacement³⁶ dans un contexte différent. Ces règles informelles, qui définissent les pratiques policières sur le terrain et la mise en œuvre des décisions fédérales, ne sont pas prises en compte lorsque des mesures sont adoptées au

....

(33) SHELLEY, 2000.

....

(34) Ce qui est vrai pour la police l'est moins pour les services de sécurité, puisque depuis la fin des années quatre-vingt, les compétences du KGB, puis du FSK, puis du FSB dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée ont été élargies.

....

(35) GREGORY, BROOKE, 2000.

....

(36) « *Nouvelle affectation donnée à des ressources disponibles* » (Le Petit Robert). Sur le terme de remplacement, voir : SAPIR, 1997, p. 9-44.

....

(37) Boïkov, 1999.

niveau central dans le domaine du maintien de l'ordre et de la lutte contre la criminalité. À la lecture du rapport de l'organisation non gouvernementale *Human Rights Watch*, ou d'enquêtes effectuées auprès des jeunes générations qui s'engagent dans la fonction publique,³⁷ il est envisageable que le renouvellement du personnel ne remette pas en question ces pratiques, qui se reproduisent sans que les acteurs aient personnellement accumulé une expérience professionnelle dans la durée.

■ **Gilles FAVAREL-GARRIGUES**

Chargé de recherche à l'IHESI

B I B L I O G R A P H I E

- BAFOIL (F.), 1999, *Le post-communisme en Europe*, Paris, La découverte.
- Boïkov (V.), 1999, « Professionalnaïa koulturna gosoudarstvennoi sloujby », *Sotsiologicheskie issledovania*, n° 2, p. 34-40.
- CHERGOUN (P.), 1997, *Sloujba v organakh Vnoutrennikh Del*, Moscou, Novy tourist.
- COLLECTIF, 1996, *Pravookhranitelnye organy Rossiiskoï Federatsii*, Moscou, Spark.
- DELORME (R.), 1996, *À l'Est, du nouveau*, Paris, L'Harmattan.
- EDELMAN (M.), 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Le Seuil.
- FAVAREL-GARRIGUES (G.), 1997, « La politique soviétique de lutte contre les infractions économiques à travers les archives du Comité du Parti de la région de Sverdlovsk (1965-1982) », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n° 2, juin, p. 155-206.
- FAVAREL-GARRIGUES (G.), 1999, « Éléments pour une compréhension de l'évolution des délinquances économiques et financières en Russie », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°36, deuxième trimestre, p. 177-186.
- GALEOTTI (M.), 1990, « From Gorky to Tol'yatti : new models for the police », *Report on the USSR*, 31 août, p. 4-6.
- GALEOTTI (M.), 1993, « Perestroïka, perestrelka, pereborka : policing Russia in a time of change », *Europe-Asia Studies*, vol. 45, n° 5. p. 769-783.
- GILINSKI (Y.), 1995, *The police in Russia : from totalitarianism to democracy ?*, ronéo, Saint-Petersbourg.
- GLIKIN (M.), 2000, *Militsia i bespredel*, Moscou, Tsentrpoligraf.
- GORCHKOV (V.), 1999, « Nekotorye napravlenia povyshenia effektivnosti deiatelnosti organov Vnoutrennikh Del », in COLLECTIF, *Aktualnye problemy soverchenstvovaniya organizatsionnykh i pravovykh osnov deiatelnosti organov Vnoutrennikh Del*, Moscou, Akademiia Oupravleniya MVD, p. 85-94.

B I B L I O G R A P H I E

GRABHER (G.), STARK (D.), 1997, *Restructuring networks in post-socialism*, Oxford, Oxford University Press.

GREGORY (F.), BROOKE (G.), 2000, « Policing economic transition and increasing revenue : a case study of the Federal Tax Police Service of the Russian Federation 1992-1998 », *Europe-Asia Studies*, vol. 52, n° 3, p. 433-455.

HUMAN RIGHTS WATCH, 1999, *Confessions at any cost. Police torture in Russia*, New York, Human Rights Watch.

JUVILER (P.), 1976, *Revolutionary law and order*, New York, McMillan.

KNIGHT (A.), 1990, *The KGB : police and politics in the Soviet Union*, Boston, Unwin Hyman.

KRUESSMANN (T.), 1999. « A tale of two cities : municipal policing in Krasnoyarsk and Irkutsk », article non publié.

KRYLOV (A.), 1993, *Sotsialno-ekonomitcheskie osnovy deiatelnosti milit-sii v obchchestve rynotchnovo tipa*, Moscou, Akademia MVD Rossii.

LAMPERT (N.), 1985, *Whistleblowing in the Soviet Union. Complaints and abuses under State socialism*, Londres, McMillan.

LIPSKY (M.), 1980, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation.

MAES (O.), 1999, « La collecte de l'impôt en Russie. L'invention d'une politique publique », in DAUCÉ (F.), « Les politiques publiques en Russie », *Cahiers Anatole Leroy-Beaulieu*, n° 3, janvier, p. 47-52

MAGUIRE (K.), 1998, « Policing the Russian mafia », *The police journal*, vol. 71, n° 3, juillet-septembre, p. 245-255.

MARIE-SCHWARTZENBERG (N.), 1993, *Le KGB*, Paris, PUF.

MAWBY (R.), 1990, *Comparative policing issues*, Londres, Unwin Hyman.

MAZAEV (I.), 1997, « Kak izmeniaetsia otnochenie naselenia k militsii », *Sotsiologicheskie Issledovania*, n° 11, p. 68-73.

MIKHAILOVSKAÏ (I.), 1995, *Prestoupnost : chto my znaem o neï. Militsia : chto my doumaem o neï*, Obninsk, INTU.

MORVANT (P.), 1996, « Corruption hampers war on crime in Russia », *Transition*, 8 mars, p. 23-31.

OFFE (C.), 1992, « Vers le capitalisme par construction démocratique ? La théorie de la démocratie et la triple transition en Europe de l'Est », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 6, décembre. p. 923-942.

OVTCHINSKI (V.), OVTCHINSKI (S.), 1993, *Borba s mafieï v Rossii. Posobie v voprosakh i otvetakh dlja sotrudnikov organov Vnoutrennikh Del*, Moscou, Obiedinionnaïa biblioteka MVD.

SAPIR (J.), 1997, *Retour sur l'URSS. Economie, société, histoire*, Paris, L'Harmattan.

SHELLEY (L.), 1990, « The Soviet militsia : agents of political and social control », *Policing and society*, n° 1, p. 39-56.

SHELLEY (L.), 1996, *Policing Soviet society. The evolution of state control*, Londres, Routledge.

B I B L I O G R A P H I E

- SHELLEY (L.), 2000, « Is the Russian State coping with organized crime and corruption ? », in SPERLING (V.), *Building the Russian State. Institutional crisis and the quest for democratic governance*, Boulder, Westview.
- SOLOMON (P.), 1997, « The persistence of judicial reform in contemporary Russia », *East European Constitutional Review*, automne, p. 50-56.
- SOLOMON (P.), 1997, *Reforming justice in Russia, 1864-1996 : power, culture and the limits of legal order*, New York, M. E. Sharpe.
- STARK (D.), BRUSZT (L.), 1998, *Postsocialist pathways. Transforming politics and property in East Central Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TIMOSHENKO (S.), 1997, « Prospects for reform of the Russian militia », *Policing and society*, vol. 8, n° 1, p. 117-124.
- TREHUB (A.), 1989, « Hard times for Soviet policemen », *Radio Liberty report on the USSR*, vol. 1, n° 23, 9 juin, p. 18-21.
- TSYPKIN (M.), 1989, « Workers militia : order instead of law ? », RFE/RL *Research report*, 17 novembre, p. 14-17.
- VOLKOV (V.), 1999, « Violent entrepreneurship in post-communist Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 5, juillet, p. 741-754.
- WILLIAMS (J.), SERRINS (A.), 1993, « The Russian militia : an organization in transition », *Police studies*, vol. 16, n° 4, hiver, p. 124-128.

LE SYSTÈME PÉNAL BULGARE : UN ÉTAT DE DROIT BRICOLÉ AVEC DES ÉLÉMENTS D'ÉTAT POLICIER

par Thierry DELPEUCH

La présente contribution propose d'évaluer dans quelle mesure le passage à l'État de droit en Bulgarie influe sur la transformation des administrations coercitives. Sont abordés des problèmes tels que l'articulation déficiente entre police et justice, l'inadaptation du parquet qui reste organisé sur le modèle soviétique, le maintien des habitudes de travail héritées du régime communiste, les conflits de compétence au sein du ministère de l'Intérieur, la difficile transition d'une justice basée sur l'aveu à une justice basée sur la preuve.

En Bulgarie, la révolution de palais qui met fin à la dictature de Todor Jivkov ouvre une période de crise aiguë dans toutes les sphères d'activité sociale. Cette phase de bouleversements chaotiques, qui s'étend de 1989 à 1997, se caractérise par l'effondrement de l'économie, l'appauvrissement de l'immense majorité de la population, l'enrichissement vertigineux d'une infime minorité, la perte de légitimité des institutions publiques et l'instabilité politique chronique. Dans les domaines de la justice et de la sécurité intérieure, la Bulgarie est un sujet d'inquiétude pour les experts occidentaux, dont la plupart s'émeuvent du manque de ressources humaines et de la pénurie de moyens matériels dans les organisations, s'alarment de l'impéritie et de la vénalité des fonctionnaires, s'indignent de l'inapplication des procédures légales et de l'inexécution des décisions judiciaires. De fait, la transformation du système pénal bulgare se déroule de manière tâtonnante et brouillonne. Certes, les réformateurs de tous bords affichent

de semblables intentions, à savoir l'instauration d'appareils policiers et judiciaires accessibles au public, efficaces contre la criminalité, affranchis des influences partisanes et respectueux des standards juridiques européens. En revanche, de profonds désaccords déchirent les forces politiques rivales dès lors qu'est débattu le détail des mesures à mettre en œuvre. Cette absence de consensus sur les objectifs concrets du changement provoque une valse-hésitation au niveau de la production des normes censées organiser, orienter et encadrer l'activité des administrations coercitives. En particulier, les responsables politiques tendent à envisager chaque organisation comme une entité isolable. Cette étroitesse de vue les conduit à multiplier les remaniements au coup par coup, sans considération pour les problèmes de coordination entre les différents maillons de la chaîne pénale, avec pour résultat une perte de cohérence du système et une accumulation de blocages.

Une conjoncture plus favorable à la rationalisation et au renforcement des administrations coercitives émerge au cours de l'hiver 1996 et du printemps 1997. La crise financière de 1996 constitue le déclencheur d'une vague de protestations contre l'incapacité de l'État à assurer ses fonctions de base et contre la passivité des pouvoirs publics vis-à-vis de la montée de l'insécurité. Ce mouvement social pousse sur le devant de la scène les forces politiques attachées aux représentations juridiques occidentales. Pour remporter l'adhésion du public, les courants favorables au rapprochement avec l'Union européenne dénoncent la corruption des autorités et l'arrogance des groupements mafieux. Ils réclament l'assainissement des pratiques économiques et l'établissement de nouvelles règles, ainsi que la mise en place des moyens appropriés pour en garantir l'application. Ce faisant, ils parviennent, pour la première fois depuis la chute du régime communiste, à mobiliser l'électorat en leur faveur. C'est ainsi que les élections présidentielles de novembre 1996, puis les législatives anticipées d'avril 1997 portent au pouvoir des hommes politiques plus soucieux que leurs prédécesseurs d'actionner la police pour enrayer le processus de criminalisation de l'économie bulgare. Pour la première fois depuis 1989, le

....

(1) Cf. le chapitre consacré à la Bulgarie dans FERRET, 2000, p. 159-203.

....

(2) KARL, SCHMITTER, 1991, p. 287.

....

(3) FRYBES, 1998, p. 116.

pouvoir politique semble désireux de faire appliquer les dispositifs juridiques existants, de mobiliser les expertises dans la construction de l'action publique, de mettre en place des cadres de délibération plus transparents afin de négocier des réponses plus légitimes aux problèmes.¹

Quatre variables principales influent sur le processus de négociation des cadres institutionnels et juridiques dans les pays en mutation démocratique : les décisions gouvernementales, les pesanteurs structurelles héritées du passé, les exigences liées au rapprochement avec l'Europe communautaire, les contraintes générées par l'instauration d'un État de droit.

Durant la période de changement de régime, les formes institutionnelles adoptées sont en partie le résultat des choix opérés par la coalition au pouvoir. Ces décisions dépendent des interactions entre les acteurs dominants à un moment donné, avec leurs ressources, préférences, intentions et stratégies propres. Le plus souvent, la résolution d'amender une règle ou de remanier une structure administrative est prise à court terme, en fonction de l'appréciation subjective qui est faite d'une situation devenue problématique, d'un événement contingent, d'un changement contextuel, d'un revirement de l'opinion publique, d'une modification de l'équilibre des rapports de force.² Aucune détermination rigide ne prédestine les acteurs à retenir une option particulière. Ceux-ci disposent toujours d'une marge de liberté pour élaborer des dispositions nouvelles ou corriger des réglementations en vigueur. Néanmoins, plusieurs conditions limitatives les prédisposent à fixer leur choix sur certaines options plutôt que sur d'autres.

Un premier type de contraintes réside dans le maintien de manières d'être, de penser et d'agir héritées du passé. Ces éléments de continuité - dont beaucoup ressortent de la culture politico-administrative intériorisée par les individus - fournissent le substrat à la construction de nouveaux espaces de jeu. En effet, comme le relève M. Frybes, «*les institutions peuvent être effectivement nouvelles, mais les acteurs restent, en quelque sorte anciens, prisonniers et conditionnés par leur passé*». ³ Ces principes d'action

composés par l'histoire et ancrés dans les mentalités sont relativement insensibles à toute action intentionnelle. Ils ne sont modifiés que par petites touches, et lentement, par la modification des cadres légaux et les décisions raisonnées des acteurs.⁴ La thèse du sentier de dépendance (*path-dependency*), élaborée par D. North⁵ et appliquée aux transformations post-communistes par D. Stark et L. Bruszt⁶ insiste sur le fait que les configurations institutionnelles passées exercent une contrainte forte sur les évolutions ultérieures. Cette approche met l'accent sur les phénomènes de bricolage de nouvelles institutions à partir de fragments récupérés sur les anciens assemblages et de pièces importées du dehors. Elle repose sur l'idée que l'introduction d'éléments nouveaux se combine avec la redéfinition, la redisposition et l'hybridation de formes institutionnelles déjà existantes.

En deuxième lieu, les dynamiques internes de destruction et de construction des appareils administratifs doivent composer avec les contraintes générées par une forme particulière d'insertion dans l'environnement international. En particulier, les pays désireux d'adhérer à l'Union européenne doivent se plier à l'impératif de convergence avec l'accès communautaire, ainsi qu'accepter de s'intégrer dans un même marché mondialisé et dans un ensemble de pratiques politico-administratives de même nature.

En troisième lieu, la volonté de mettre en place un État de droit implique un mode particulier d'exercice du pouvoir politique, qui répond aux postulats du gouvernement démocratique et de la sécurité juridique : les administrations sont liées à des normes hiérarchiquement supérieures, les autorités publiques sont responsables de leurs actes, les tribunaux sont indépendants et les citoyens se voient garantir certains droits et libertés.⁷ La soumission à ces principes conditionne les décisions des acteurs politiques, car elle restreint la gamme des options légitimes dans le domaine des politiques de construction institutionnelle. La sélection de certaines formes d'organisation et de certains types de procédures est favorisée par rapport à d'autres.

Le présent article propose d'examiner de quelle manière les contraintes liées à l'adoption d'un État de droit pèsent

....
(4) Cf. ELSTER, OFFE, PREUSS, 1998, p. 294.

....
(5) NORTH, 1990.

....
(6) STARK, BRUSZT, 1996.

....
(7) CHEVALLIER, 1994, p. 53.

sur la structuration et le fonctionnement des administrations coercitives bulgares.

LES GARANTIES FONDAMENTALES OCTROYÉES AUX CITOYENS

Pour en finir avec l'arbitraire et l'irrationalité qui caractérisent, selon eux, le régime communiste, les démocrates bulgares entendent promouvoir les principes de gouvernement prônés par le discours sur l'État de droit en vogue dans les pays occidentaux. Cette référence au libéralisme politique, dans la mesure où elle offre des modèles éprouvés et mondialement acceptés pour assurer la mise en forme du nouvel ordre institutionnel,⁸ s'impose comme «*le vecteur symbolique et pratique de réalisation de la transition vers la démocratie*».⁹ En outre, le ralliement à la tradition juridico-politique de l'État de droit constitue une étape obligée du rapprochement avec l'Europe communautaire.

Toutefois, les modèles en vigueur à l'Ouest font l'objet d'une appropriation sélective de la part des acteurs nationaux avant tout soucieux de préserver ou d'accroître leur influence sur les contrôles policiers, ainsi que de mettre en place une magistrature bien disposée vis-à-vis de leurs propres intérêts et priorités, dans un contexte d'incertitude à propos des avantages et des désagréments à attendre des réformes du système pénal.¹⁰ Les formes institutionnelles prônées par les experts occidentaux, observe F. Bafoil, «*sont saisies comme des réservoirs de ressources, comme des lieux producteurs de règles, susceptibles de favoriser des comportements attendus et de réduire l'incertitude*».¹¹ Les premières réformes administratives sont négociées avec des représentants de l'Union des forces démocratiques (UFD) dont beaucoup ont connu, sinon la répression, du moins la peur de la police politique. L'introduction rapide de garde-fous constitutionnels et légaux leur apparaît comme le meilleur moyen d'empêcher les héritiers du Parti communiste d'utiliser les administrations coercitives afin de fausser la concurrence électorale et pour entraver le renouvellement des élites du pays. De l'autre côté de l'échiquier politique, les néo-communistes

....
(8) Cf. ARNAUD, 1998, p. 158.

....
(9) CHEVALLIER, *op.cit.*, p. 134.

....
(10) Cf. MAGALHÃES, 1999, p. 43.

....
(11) BAFOIL, 1999, p. 47.

du Parti socialiste bulgare (PSB) bénéficient momentanément d'une position dominante à l'époque de la Table ronde (de janvier à mars 1990), puis de l'Assemblée constituante (mars 1990-juillet 1991), mais anticipent leur éviction du pouvoir (l'UFD remporte des élections législatives d'octobre 1991). C'est pourquoi, en prévision des poursuites judiciaires que l'UFD se fait fort d'intenter aux anciens dirigeants pour venger «les crimes et les injustices du communisme», ils ont eux aussi intérêt à favoriser l'adoption d'un maximum de garanties juridiques.

Le 12 juillet 1991, une nouvelle Constitution est adoptée par la Grande assemblée nationale par 309 voix sur 400. Ce texte de 169 articles a été élaboré en l'espace de trois mois et dans une absence complète de sérénité, par un petit groupe de députés en majorité socialistes. C'est pourquoi ce document est entaché d'une «*certaine forme d'incohérence juridique globale*»¹² aisément exploitable par ceux qui doivent l'appliquer.

Les choix opérés par les rédacteurs de la Constitution sont motivés au premier chef par la tentation d'exploiter la situation politique du moment - à savoir la position hégémonique du PSB dans la grande assemblée nationale - ainsi que par la nécessité de se plier, du moins en apparence, aux modèles prônés par les bailleurs de fonds occidentaux.

Malgré ses imperfections, la Constitution de 1991 marque une étape importante de la construction de l'État de droit en Bulgarie. Tous les citoyens bulgares sont déclarés égaux devant la loi, sans distinction d'origine ethnique ou de religion. Ils jouissent désormais des mêmes garanties fondamentales et libertés civiles que leurs voisins d'Europe de l'Ouest. Une partie des dispositions concernant la protection des droits de l'Homme sont formulées comme des règles de procédure à l'intention de la police et de la magistrature. Selon l'article 30, personne ne peut être arrêté, ni faire l'objet d'une fouille, d'une perquisition ou d'une autre atteinte à l'inviolabilité de sa personne, en dehors des modalités prévues par la loi. Les organes compétents du pouvoir judiciaire doivent être informés immédiatement de tout placement en garde à vue et doivent se prononcer sur sa légalité dans un délai de 24 heures. En outre, chacun a

•••
(12) FRISON-ROCHE, 1996,
p. 422.

droit à l'assistance d'un avocat dès le moment de son arrestation ou de sa mise en accusation. La confidentialité des échanges entre la personne inculpée et son défenseur est garantie. L'article 31 postule que nul ne peut être obligé à se reconnaître coupable, ni condamné en se fondant uniquement sur la base de ses propres aveux. L'article 32 interdit les immixtions illégales dans la vie privée des citoyens. Il n'est pas admis de violer le secret des communications privées, ni de suivre, de filmer ou d'enregistrer quelqu'un à son insu ou contre sa volonté. Des exceptions à ces règles sont admises uniquement par autorisation des autorités judiciaires, pour détecter ou prévenir un crime sur le point d'être perpétré, pour arrêter son auteur, ainsi que pour défendre les droits et la réputation d'autrui, la sécurité et l'unité nationale, la morale, la santé et l'ordre public.

Dans la pratique, il apparaît que le respect des droits fondamentaux n'est pas encore entré dans les mœurs policières ni même judiciaires. Beaucoup de suspects sont détenus par la police au-delà du délai légal. Le droit reconnu à toute personne appréhendée de contacter un avocat n'est pas toujours appliqué et le secret des conversations entre le défenseur et son client n'est pas respecté. Dans de nombreux cas, les seuls échanges autorisés ont lieu en la présence du magistrat instructeur. En cas de blessure, le détenu n'a pas la possibilité de faire appel au médecin de son choix. Par ailleurs, les différents actes de procédure - par exemple, les circonstances et les motifs de l'arrestation, le moment où le suspect a été informé de ses droits, les contacts avec l'avocat, le médecin ou toute autre personne extérieure - ne sont pas dûment consignés dans les registres, de sorte qu'il est difficile de vérifier après coup le travail des enquêteurs. Enfin, la retranscription des interrogatoires policiers, comme celle des auditions judiciaires, laisse souvent à désirer.¹³

....

(13) Cf. COMITÉ EUROPÉEN DE PRÉVENTION DE LA TORTURE, 1995, p. 26 à 28.

LE POUVOIR JUDICIAIRE

L'Assemblée constituante a consacré environ les deux tiers de son temps à débattre de notions plutôt abstraites, comme la démocratie ou le marché, ainsi qu'à définir les droits fondamentaux des citoyens. En revanche, les problèmes

d'organisation concrète des pouvoirs ont été délibérés de manière beaucoup plus succincte.¹⁴ Des questions aussi importantes que les fonctions et les compétences dévolues à chaque organe de police ou de justice sont laissées en suspens. La Constitution de 1991 fixe à la future législature un délai d'un an pour préciser les missions, redéfinir les structures et codifier les procédures attribuées aux administrations coercitives. Cependant, la date butoir, arrêtée au 12 juillet 1992, ne sera pas respectée, sauf en ce qui concerne l'organisation du ministère de l'Intérieur et celle du Conseil supérieur de la justice. Les législations d'accompagnement, pourtant indispensables au bon fonctionnement du système pénal, ne seront «*même pas étudiées et a fortiori discutées et votées*»¹⁵ avant 1993. La première réforme des institutions judiciaires est votée en 1994, la transformation des juridictions suprêmes attend 1996 et la mise en place des Cours d'appel a lieu le 1^{er} avril 1998, c'est-à-dire six ans après le délai imparti par la Constitution. Jusqu'à cette date, l'ancienne Cour suprême de la République fait office, à titre transitoire, de juridiction d'appel par défaut avec compétence sur tout le territoire de la Bulgarie.

UNE JUSTICE STRICTEMENT SÉPARÉE DU GOUVERNEMENT

L'assemblée constituante bulgare a opté pour un modèle de pouvoir judiciaire rigoureusement séparé, voire isolé, des branches aussi bien législative qu'exécutive du pouvoir politique. Ce choix correspond à la volonté du PSB d'entraver l'épuration de la justice en cas d'arrivée aux affaires d'un gouvernement de l'UFD. L'indépendance de la justice déjà acquise à la cause du Parti socialiste - dans la mesure où la plupart des magistrats, en particulier les plus gradés, font partie de l'ex-nomenklatura communiste - est perçue comme un moyen d'empêcher les poursuites pénales contre les anciens dirigeants pour les crimes commis durant la dictature. D'autre part, le maintien de l'influence socialiste sur l'appareil judiciaire est considéré comme un gage d'impunité pour les malversations commises par les réseaux d'intérêts néo-communistes durant le processus de «privatisation cachée».

....
(14) Cf. UNDP, 1999.

....
(15) FRISON-ROCHE, *op.cit.*, p. 423.

En vertu de l'Article 117 de la Constitution, la justice est dissociée de l'État, y compris au niveau de son budget et les magistrats sont soumis uniquement à la loi dans l'exercice de leurs fonctions. Les principales dispositions visant à garantir l'indépendance de la magistrature sont fixées par les Articles 129 et 132. Les juges, les procureurs et les membres des services d'instruction jouissent de la même inviolabilité que les députés : ils ne peuvent pas être arrêtés par la police et aucune poursuite ne peut être intentée contre eux devant une cour pénale. Leur immunité ne peut être levée qu'en cas d'infraction grave, sur demande du Procureur général et après un vote à la majorité des deux tiers des membres du Conseil supérieur de la justice. Tout magistrat devient inamovible lorsqu'il atteint trois ans d'ancienneté, après quoi son éventuelle révocation est soumise aux conditions suivantes : le départ à la retraite, la demande de démission, la condamnation à une peine de prison pour un crime prémedité et l'incapacité effective et durable d'exercer sa fonction.

L'organe dirigeant du pouvoir judiciaire est le Conseil supérieur de la justice (CSJ). Le CSJ nomme, promeut, rétrograde, mute et révoque les magistrats (Art. 129). Il comporte vingt-cinq membres dont onze sont élus par le Parlement et onze par les institutions judiciaires (Art. 130 de la Constitution). Les chefs des deux cours suprêmes - administrative et de cassation - ainsi que le Procureur général, font partie d'office du CSJ. Le ministre de la Justice préside les sessions mais n'a pas le droit de vote.

La loi de 1994 sur le pouvoir judiciaire dote le Conseil supérieur de la Justice d'un large éventail de compétences : il élabore le budget de la justice, contrôle son exécution, est responsable de la bonne gestion des juridictions, dessine la carte judiciaire, établit les effectifs des magistrats, fixe la rémunération du personnel judiciaire et se prononce sur les infractions à la discipline professionnelle.

Le Conseil supérieur de la justice ne dispose ni d'organes auxiliaires, ni d'administration propre, à l'exception d'un secrétariat de taille modeste. Cet état de fait, qui impose au CSJ de traiter tous les problèmes en séance plénière, a provoqué une accumulation de retards. Il faut attendre 1999

pour que la décision soit prise d'étoffer le personnel du secrétariat et de confier à des commissions restreintes la tâche d'examiner préalablement les questions inscrites à l'ordre du jour.¹⁶

Contrairement au CSJ, le ministre de la Justice dispose d'attributions extrêmement limitées. Selon la loi de 1994, il nomme les huissiers, sélectionne les stagiaires de justice et détermine le nombre des fonctionnaires dans les juridictions.

Le système judiciaire de droit commun est composé de trois institutions qui, sur un plan organisationnel, sont autonomes les unes par rapport aux autres : les tribunaux, les services d'instruction et les parquets. La plus haute instance de jugement est, jusqu'en 1996, la Cour suprême de la République. Elle contrôle l'application stricte et uniforme des lois dans tous les ressorts de rang inférieur (Art. 124 et 125 de la Constitution), à savoir les cinq Cours d'appel, la Cour d'appel militaire, les vingt-huit tribunaux régionaux, les cinq cours militaires et les cent neuf tribunaux municipaux.

36

LE CONFLIT STRUCTUREL ENTRE LES SERVICES D'INSTRUCTION ET LA POLICE

L'article 128 de la Constitution transfère la responsabilité de l'enquête préliminaire à un appareil spécialisé du système judiciaire, le Service national d'instruction (SNI). Les prérogatives de cette institution ne seront définies que deux ans plus tard, avec l'adoption en 1993 du nouveau Code de procédure pénale. Pendant ce délai, les services d'instruction mènent leur activité en fonction de règlements obsolètes, «*dont le contenu empêche un fonctionnement satisfaisant du SNI et procure aux magistrats instructeurs une quantité de prétextes pour justifier leur inaction*». ¹⁷ De 1991 à 1994, les membres des services d'instruction demeurent, comme à l'époque communiste, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, mais bénéficient néanmoins des garanties d'indépendance attachées à la dignité de magistrat. Ce statut ambigu les place en porte-à-faux vis-à-vis de l'encadrement policier, car ils n'ont plus d'ordre à recevoir ni de compte à rendre à la hiérarchie et

....

(16) Cf. YORDANOV, à paraître.

....

(17) MOSER, 1994, p. 249.

ils peuvent obliger des fonctionnaires plus gradés qu'eux à exécuter des tâches liées à l'enquête judiciaire. La réorganisation des services d'instruction intervient en 1994, avec la Loi sur le pouvoir judiciaire. Ceux-ci sont détachés de la police le 1^{er} janvier 1995 et démilitarisés. À cette occasion, une grande partie de leur personnel est renouvelée, car les magistrats instructeurs doivent répondre aux mêmes exigences de qualification que les juges et les procureurs.

Les magistrats instructeurs bulgares ne sont pas des juges d'instruction au sens où l'entend le droit français. Par certains côtés, leur travail se rapproche de celui de l'enquêteur de police, car ils effectuent des investigations sur le terrain, et, par d'autres côtés, leur rôle s'apparente à celui des procureurs, puisqu'ils peuvent placer un suspect en garde à vue et ouvrir une information. Malgré l'indépendance organisationnelle du SNI, l'enquête judiciaire est supervisée par le procureur, qui peut donner par écrit des consignes pour l'exécution d'actes particuliers. En outre, les décisions prises par les instructeurs peuvent être contestées devant le parquet. Toutefois, dans la pratique, les services d'instruction ont tendance à utiliser leur autonomie pour gérer les affaires sans tenir compte des directives données par le parquet.

Les affaires bénignes sont traitées par des aides-instructeurs, dont la plupart sont des stagiaires en fin d'études de droit. Ceux-ci n'ont pas le statut de magistrat. Ils ne peuvent donc pas entamer de poursuites, ni placer le suspect sous contrôle judiciaire. Le statut d'aide-instructeur a été supprimé de 1990 à 1994, ce qui a aggravé l'engorgement des juridictions d'instruction. Les services centraux du SNI s'occupent des affaires les plus sensibles, les plus spectaculaires ou les plus complexes d'un point de vue juridique. Les infractions plus ordinaires sont prises en charge par l'antenne locale du SNI implantée auprès de chaque tribunal, au niveau de la région ou de la municipalité.

Contrairement à l'exemple français, où la proportion de dossiers confiés au juge d'instruction est devenue tout à fait minime en terme quantitatif,¹⁸ dans le cas bulgare, la quasi totalité des poursuites pénales doit passer par le SNI. La législation bulgare ne définit en effet qu'une seule catégorie

....

(18) À savoir les crimes passibles de la cour d'assise et les délits qui exigent une enquête minutieuse ou nécessitent la détention préventive de certains mis en cause, soit deux affaires sur mille environ : LEVY, 1993, p. 92-93.

d'infractions. Tout acte contraire à la loi commis de manière intentionnelle et en connaissance de cause par une personne responsable en matière pénale est qualifié de crime. Alors qu'en France, la partie du contentieux traité par la police et le parquet, puis renvoyé directement devant le tribunal, ne cesse d'augmenter, en Bulgarie, les procédures accélérées sont très peu utilisées jusqu'en 1997 et une police judiciaire n'est créée qu'en l'an 2000.

Jusqu'à cette date, environ 800 magistrats du SNI et autant d'aides-instructeurs doivent traiter seuls les 200 000 à 250 000 infractions enregistrées chaque année en Bulgarie. En effet, le système pénal bulgare ne confère pratiquement aucune prérogative judiciaire aux services de police, hormis la constatation de flagrants délit. Aucun policier ne rédige d'acte procédural : les témoignages recueillis, les personnes interpellées font l'objet d'une remise dans les 24 heures au magistrat compétent.

Le fait de confier la gestion de toutes les affaires à un SNI débordé engendre un climat de frustration parmi les policiers et pousse à son comble la tension entre le ministère de l'Intérieur et le pouvoir judiciaire. La police, autrefois placée par le régime communiste au sommet de la hiérarchie des administrations coercitives, vit comme un abaissement la réduction de ses prérogatives en matière d'investigations criminelles.¹⁹ De plus, la police se sent dépouillée de son autorité et privée de sa dignité en pure perte, car la justice dispose d'effectifs trop réduits pour assumer les responsabilités qui lui sont transférées.

D'autre part, il n'existe en Bulgarie ni juridiction spécialisée - à l'image des conseils de prud'hommes ou des tribunaux de commerce français - ni mécanisme de conciliation, de médiation ou de réparation qui déchargerait le SNI. Une telle organisation de la chaîne pénale a provoqué une accumulation catastrophique des retards au niveau du traitement des dossiers.

En 1998, le SNI à bout de souffle est supprimé et les jurisdictions d'instruction sont décentralisées. Les anciennes antennes municipales du SNI sont regroupées au niveau des tribunaux régionaux et deviennent des personnes morales autonomes. Un Service d'instruction spécialisé

....

(19) Un responsable des services d'instruction de Sofia explique : « *Le Code de procédure pénale n'attribue aucune fonction précise aux enquêteurs de la police criminelle et la délivrance de commissions rogatoires par le parquet ou les services d'instruction n'est pas entrée dans les habitudes. Le magistrat instructeur est supposé réaliser tous les actes par lui-même et il ne délègue des tâches à la police qu'exceptionnellement* » (entretien, septembre 1999).

est créé au niveau central avec un domaine de compétence limité aux dossiers d'une particulière complexité juridique ou factuelle sur le territoire national. Il traite également les affaires qui comportent des infractions commises à l'étranger ou qui nécessitent la passation d'accords d'entraide judiciaire avec d'autres pays. Par la suite, la réforme du Code de procédure pénale applicable à partir du 1^{er} janvier 2 000 introduit une classification des crimes et transfère aux policiers une partie des pouvoirs d'enquête détenus par les magistrats instructeurs en matière de petite criminalité. Environ 9 000 officiers de police sont habilités par décision du ministre de l'Intérieur à exécuter des actes judiciaires.

LE PARQUET : UN RÉSIDU DU RÉGIME COMMUNISTE COMME PIÈCE MAÎTRESSE DU NOUVEAU SYSTÈME

Le parquet bulgare a très peu évolué depuis l'époque communiste et conserve des pouvoirs exorbitants par rapport à ses homologues des démocraties occidentales. En raison du très large éventail de prérogatives discrétionnaires mis à sa disposition, il s'impose comme l'acteur pivot du système judiciaire. Le parquet engage la responsabilité des personnes qui ont commis des crimes, rassemble les éléments à charge en vue du procès, surveille le respect des procédures par la police et les services d'instruction, rédige l'acte d'accusation, y compris lorsqu'il y a constitution de partie civile. Il a la possibilité de faire juger très rapidement les auteurs de crimes flagrants sans passer par la procédure d'instruction. De plus, il contrôle l'exécution des peines et des autres mesures coercitives, ce qui se traduit par une capacité à modifier les décisions judiciaires. Dans le domaine administratif, il entreprend des actions en vue d'annuler les actes irréguliers des organes de l'État et des collectivités locales. Enfin, il peut intervenir dans le cours des affaires civiles lorsqu'il estime que l'intérêt public est en cause (Article 127 de la Constitution).

Le Procureur général est le seul organe du Ministère public dont le statut est déterminé par la Constitution. Il contrôle la légalité des actes accomplis par les parquets

locaux et définit la politique criminelle qui doit être mise en œuvre sur le plan national (Art. 126). La structure du Ministère public correspond à celles des juridictions de jugement. Un bureau du procureur est attaché à chaque tribunal.²⁰ Il n'existe néanmoins aucun lien formel entre le parquet et le siège sur les plans budgétaire et organisationnel.

La loi de 1994 conserve le modèle soviétique d'organisation du Ministère public, c'est-à-dire une configuration extrêmement centralisée et rigoureusement hiérarchisée. Chaque procureur est subordonné au procureur de rang supérieur et tous les procureurs obéissent au Procureur général. Le magistrat saisi d'une affaire peut recevoir des instructions de sa hiérarchie, ses ordonnances peuvent être annulées par son supérieur et le dossier peut lui être retiré. En outre, ses actes peuvent faire l'objet d'un appel devant son supérieur direct dans la hiérarchie.

Dans le domaine pénal, le parquet intervient à tous les stades de la procédure. Il doit être prévenu de toute infraction constatée par la police dans son ressort. Il doit également recevoir en personne les sollicitations, les plaintes, les indications et les dénonciations - sous forme écrite ou orale - que lui communiquent les personnes privées et les agences publiques. De fait, cette fonction d'accueil du public et de conseil gratuit吸ue une bonne partie du temps de travail des procureurs - souvent un ou deux jours par semaine - car un grand nombre de victimes préfère s'adresser directement au parquet plutôt que porter plainte auprès de la police ou se constituer partie civile avec l'assistance d'un avocat. Le procureur peut, avant de se prononcer sur les suites à donner, commander une enquête policière afin de vérifier l'authenticité et le caractère plausible des informations portées à sa connaissance. Si le parquet estime que les faits constituent une infraction, il ouvre une information judiciaire et transmet le dossier aux services d'instruction.

Par la suite, le procureur est responsable du travail effectué par les magistrats instructeurs. À ce titre, il a le droit de requérir ou d'annuler l'exécution d'actes particuliers aussi bien que d'imprimer une nouvelle orientation générale à l'enquête. Il peut également prendre en personne la

....

(20) L'organisation définitive du Ministère public est fixée par la réforme de 1998 de la Loi sur le pouvoir judiciaire. Celui-ci se compose du Bureau du Procureur général de la République, des parquets suprêmes de cassation et administratif - dirigés chacun par un Procureur général adjoint auquel le Procureur général peut déléguer certains de ses pouvoirs - des parquets de district et municipaux.

....

(21) Entretien, Sofia, septembre 1999.

....

(22) L'article 222 du Code de procédure pénale de 1993 stipule que la durée de l'information judiciaire est de deux mois. Celle-ci peut être portée à quatre mois par une décision du procureur régional, puis prolongée de deux mois supplémentaires par le Procureur général, qui peut également décider de recommencer la procédure depuis le début. Toutefois, ces délais légaux sont rarement respectés, leur dépassement n'entraîne aucune conséquence et il existe plusieurs artifices de procédure qui permettent de les étirer selon le bon vouloir du parquet.

....

(23) Entretien avec le Président du Tribunal de Sofia, ancien membre de la Cour suprême, Sofia, avril 1998.

....

(24) Entretien, Yakorouda, septembre 1999.

direction des recherches judiciaires et retirer l'affaire à un magistrat instructeur pour la confier à un autre. La défense ou la partie civile peuvent également solliciter la réalisation de certains actes par les services d'instruction, mais le parquet n'est en aucun cas obligé d'accéder à leurs requêtes. «*À l'étape des investigations préliminaires, explique l'avocat Zdravka Kalaïdjiëva, le procureur décide de tout. La victime autant que l'accusé sont des objets passifs entre les mains du parquet. Il n'existe aucune possibilité de contrôler ce que fait le procureur*».²¹ Au terme de l'information judiciaire²², le procureur est seul juge de l'opportunité de traduire ou non le prévenu devant un tribunal. Il peut, à sa propre discrétion, décider de cesser les poursuites ou peut opter pour une sanction administrative qu'il détermine lui-même ou dont il laisse à d'autres agences publiques le soin de fixer la teneur. Aucun délai n'est imposé entre le moment de la clôture de l'enquête préliminaire et le dépôt de l'acte d'accusation, si bien que certaines affaires peuvent rester indéfiniment en suspens.

En somme, durant la phase d'information, le parquet est investi de plusieurs rôles contradictoires. Il a simultanément pour tâche de prouver la culpabilité du suspect, de garantir que les droits de la personne mise en cause sont respectés au cours de l'enquête judiciaire, de défendre les intérêts de l'État et ceux de la société.²³ Ce mode de fonctionnement, outre son incompatibilité avec les standards judiciaires européens, présente l'inconvénient d'alourdir la procédure pénale. En effet, il multiplie à l'excès les échanges de pièces et de courriers entre la police, le bureau du procureur et les services d'instruction. «*Il aurait été plus simple, observe un avocat de Varna, de confier à une seule personne - par exemple un policier ou un juge d'instruction - la responsabilité de mettre en état le dossier. Chez nous, la moindre petite affaire de vol nécessite de faire circuler une invraisemblable quantité de paperasse.*»²⁴

Pouvoir discrétionnaire du Procureur et opportunités de corruption

Afin d'empêcher que l'accusé ne se soustrait à la justice, ne commette un nouveau crime ou n'entrave l'établissement

— *Le système pénal bulgare : un État de droit bricolé avec des éléments d'État policier*

de la vérité, le procureur dispose d'un arsenal de mesures coercitives : l'injonction de ne pas quitter sa commune de résidence, l'assignation à domicile, l'interdiction d'exercer une profession ou un mandat électif pendant la durée de l'enquête, le paiement d'une caution, la détention provisoire. Ce pouvoir confié à l'accusation d'arrêter et d'emprisonner le suspect est contraire à l'Article 5 de la Convention européenne de droits de l'Homme, qui postule que la décision d'incarcération provisoire doit relever d'une instance judiciaire indépendante des parties impliquées dans le procès. Par ailleurs, la capacité de priver une personne de liberté, mais aussi de prononcer une éventuelle libération sous caution, ou encore une levée d'écrout pour raison de santé sur présentation d'un certificat médical qui peut être de pure complaisance, semble susciter de nombreuses opportunités de corruption. Plusieurs cas d'élargissement douteux d'un caïd notoire du crime organisé sur ordre du Procureur ont défrayé la chronique au cours des dernières années. « *Pendant que les grandes figures du monde criminel restent inexplicablement en liberté*, s'insurge l'avocat Zdravka Kalaydjieva, *des personnes accusées d'infractions mineures languissent en détention préventive pendant des périodes exagérément longues.* »²⁵

En 1998, le Code de procédure pénale est harmonisé avec le droit européen. Le prévenu a désormais le droit de faire immédiatement appel de toute mesure préventive prise à son encontre devant une commission spéciale du tribunal. D'autre part, la durée de la détention préventive est limitée à un ou deux ans selon la gravité de l'affaire. Toutefois, les juges, soucieux de préserver de bonnes relations avec le parquet, se refusent le plus souvent à invalider la décision du procureur, si bien que le sort du suspect continue, dans les faits, à reposer entre les mains de l'accusation.

En tant que garant de la conformité au droit des pratiques administratives, le Procureur contrôle la conduite des fonctionnaires et des gestionnaires de biens publics. En particulier, il supervise le travail des agences chargées de déteeter et de sanctionner tout un ensemble d'actes répréhensibles suscités par le contexte de la désétatisation, tels

....
(25) KALAYDJIEVA, 1999,
p.83.

la corruption, le truage de bilans comptables, le détournement d'actifs étatiques, la manipulation d'enchères publiques, la passation volontaire de marchés défavorables à l'Etat, etc.

Le rôle clé du procureur dans la régulation des transferts de propriété et dans l'arbitrage de la compétition entre groupes d'intérêts économiques, couplé à la délimitation imprécise des prérogatives discrétionnaires du parquet, au caractère non collégial de ses décisions, ainsi qu'à l'absence de recours effectifs, font de ce personnage la cible privilégiée des stratégies d'échange de faveurs et d'achat d'indulgences. Le parquet exploite notamment le fait que les poursuites pénales sont prioritaires par rapport à la procédure civile. En effet, chaque fois qu'un litige est porté devant une juridiction civile, le Ministère public peut - s'il estime que l'une ou l'autre partie a commis une infraction - ouvrir une information judiciaire. L'action civile est alors suspendue jusqu'au jugement définitif de l'affaire pénale. Par la suite, le parquet a tout loisir de faire traîner, voire d'enterrir, l'enquête préliminaire, ce qui permet au défendeur d'échapper au paiement de dommages et intérêts ou, pour le moins, de gagner un temps d'autant plus précieux que l'inflation est galopante.²⁶ Les très larges pouvoirs confiés au Procureur sont également susceptibles d'un détournement partisan pour attaquer des adversaires politiques ou pour porter atteinte aux intérêts économiques d'un réseau d'influence concurrent. Pour cette raison, la nomination des membres du parquet - et en particulier le choix de la figure centrale qu'est le Procureur général - est devenue un enjeu de luttes politiques acharnées. Par ailleurs, l'éventail des compétences confiées au parquet est tellement étendu que le procureur est obligé de privilégier certaines tâches et d'en délaisser d'autres.

Une réflexion sur la réduction des prérogatives dévolues au parquet est amorcée depuis peu. Sa faculté d'intervenir dans les litiges civils a d'ores et déjà été limitée à quelques cas de figure spécifiques et des modifications sont en cours de discussion en ce qui concerne les procédures pénales et administratives. D'autre part, une refonte du Code de procédure pénale est en cours afin de supprimer le rôle décisionnel du

....

(26) Entretiens avec un avocat au Barreau de Varna et avec un avocat au Barreau de Sofia, septembre 1999.

parquet et de le transformer en organe uniquement accusatoire. Son rattachement au ministère de la Justice est également à l'étude, ce qui impliquerait une modification de la Constitution.²⁷

....
(27) YORDANOV, *op.cit.*

LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

LA PERSISTANCE DES ANCIENNES HABITUDES SOUS UN NOUVEL HABILLAGE JURIDIQUE

La Loi du 19 juillet 1991 sur le ministère de l'Intérieur énumère les principales fonctions dévolues à la force publique. La police a pour missions de protéger la sécurité et les intérêts de l'État, de collecter des informations pour les besoins du gouvernement, de lutter contre le crime, de sauvegarder les droits, les libertés, la vie, la santé et la propriété des citoyens, de surveiller les frontières du pays, de préserver les valeurs culturelles et historiques bulgares, de contrôler le système économique et financier.

44

Dans l'exercice de ses attributions, le ministère de l'Intérieur doit observer la Constitution et les traités internationaux ratifiés par la Bulgarie, se plier à la législation en vigueur et obéir aux directives du gouvernement, mais aussi travailler en collaboration avec le public et accepter un contrôle civil de son activité. Cette dernière notion signifie que les règlements de la force publique ont dorénavant le statut de normes juridiques à part entière. Par conséquent, un acte particulier de la police peut être contesté devant la chambre administrative d'une juridiction de droit commun. Il reviendra alors au juge d'apprécié l'adéquation entre les décisions prises, les situations concrètes qui les ont motivées et les textes juridiques en vigueur. En outre, tout citoyen qui s'estime lésé par les agissements d'un policier peut déposer une plainte auprès du Procureur militaire ou se constituer partie civile auprès du Président d'un tribunal. Le contrôle civil est également entendu comme le droit de regard sur l'activité policière exercé par le Parlement, soit par le biais de la Commission de la Sécurité nationale, soit à travers les questions posées par les députés au ministre de l'Intérieur. Par ailleurs, la

....

(28) Entretien avec un professeur de droit public à l'Académie supérieure du ministère de l'Intérieur, Vipond, avril 1998.

....

(29) Rapport d'Amnesty International, 1996, p. 10.

Le rapport du Comité européen de prévention de la torture constate de nombreux cas de mauvais traitements - tels les passages à tabac, coups sur la plante des pieds, électrochocs, privations d'eau, de nourriture ou d'exercice, humiliation par absence d'hygiène, enfermement dans des cellules bondées, mal aérées et dépourvues du confort le plus élémentaire - infligés dans les lieux de garde à vue et de détention provisoire. Le CPT recommande aux autorités bulgares d'accorder un très haut degré de priorité à la sensibilisation des policiers de tous grades et de toutes catégories au respect des droits de l'Homme, d'améliorer leur formation dans le domaine des techniques d'enquête modernes, de développer leur aptitude à la communication interpersonnelle. Des suggestions similaires sont faites aux magistrats des services d'instruction, dont certains cautionnent les brutalités policières (*op.cit.*, p.14).

....

(30) Rapport du Département d'Etat américain sur le respect des droits de l'Homme en Bulgarie, 3 juillet 1996, p.1
www.cs.columbia.edu. p.2.

police est censée s'ouvrir à divers contrôles externes à l'État, notamment par les scientifiques, les experts occidentaux mandatés dans le cadre des accords de coopération, les observateurs des ONG Internationales, les associations de la société civile, les médias.²⁸

Absence de contrôle effectif et impunité

Dans la pratique, les associations de défense des droits de l'Homme dénoncent l'absence de contrôle effectif sur les actions de la police, d'où résulte un climat d'impunité propice à toutes sortes de dérapages. Selon les représentants bulgares d'*Amnesty International* et du Comité Helsinki, beaucoup de policiers continuent, comme par le passé, à faire un usage immoderé de la violence contre les suspects et les membres des minorités, notamment les Tsiganes. Les mauvais traitements infligés lors de descentes de police ou d'opérations de maintien de l'ordre, l'acharnement de certains enquêteurs à employer la torture au cours des interrogatoires, de même que l'utilisation abusive des armes à feu, en particulier par des policiers en état d'ébriété, provoquent une dizaine de morts chaque année, ainsi que plusieurs centaines de blessés. Tous les ans, malgré la peur des rétorsions, des dizaines de victimes d'insultes, de brutalités, de négligences, ou d'extorsions mettent en cause la responsabilité civile ou pénale des policiers. Dans les deux tiers des cas, le procureur refuse d'ouvrir une information, et quand bien même des poursuites sont entamées, la procédure d'enquête est presque toujours biaisée au détriment des plaignants.²⁹ Les organisations non gouvernementales sont certes laissées libres de recueillir et de diffuser des témoignages au sujet des fautes et des abus commis par la police, mais le ministère de l'Intérieur refuse généralement d'ouvrir l'accès à ses locaux et interdit la lecture de ses propres enquêtes internes.³⁰

LA LOI DE 1991 SUR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

La loi de 1991 opère une distinction entre la conduite des politiques de sécurité publique, attribuée au cabinet du ministre de l'Intérieur et la gestion administrative et

— *Le système pénal bulgare : un État de droit bricolé avec des éléments d'État policier*

professionnelle de l'activité policière, confiée au Secrétaire général, aux quatre secrétaires et aux directeurs des services nationaux.

Un autre changement important par rapport à l'époque communiste réside dans l'attribution d'une plus grande autonomie de décision aux échelons locaux des chaînes hiérarchiques. Sur le plan territorial, la carte policière comprend la Direction de la capitale et les vingt-huit directions régionales.

Le Directeur régional de la police est responsable de la sécurité et de l'ordre public dans son ressort,³¹ ainsi que de la mise en œuvre de la politique criminelle de l'État en accord - ou non - avec le Procureur. Il dispose d'un budget et le gère. En principe, il dirige l'activité de tous les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur appelés à intervenir dans sa circonscription, quel que soit leur service national de rattachement.³² Le chef régional supervise également l'activité des commissariats d'arrondissement et des postes de police municipaux implantés dans son ressort. Toutefois, dans les faits, sa capacité à diriger et à contrôler les différentes branches de la force publique s'avère problématique. En effet, jusqu'à la réforme de 1997, chacun des cinq services nationaux du ministère de l'Intérieur possède son propre cadre législatif et réglementaire. Le manque de cohérence entre ces textes, dont certains ne mentionnent pas l'obligation d'appliquer les directives émises par le Directeur régional, est source de conflits de compétence, de redondances fonctionnelles et de difficultés en matière de coordination.

La confusion des prérogatives est telle que les responsables locaux des pompiers, des gardes-frontière, du département de lutte contre le crime organisé et de la police de renseignement, appuyés par leurs hiérarchies respectives, trouvent aisément matière à contester l'autorité du chef régional, lui-même membre d'un corps concurrent : la Police nationale.³³

La loi de 1991 manifeste l'intention du pouvoir législatif d'exercer un contrôle étroit sur la force publique et de restreindre le plus possible la marge de manœuvre du ministre de l'Intérieur.³⁴

••••

(31) Un autre acteur - le maire - a été investi d'une autorité de police dans le domaine de l'ordre public. D'après la Constitution de 1991, la commune est l'unité administrative et territoriale de base où se réalise l'auto-gestion locale (Art. 136). Cependant, de peur que les maires ne détournent la force publique à leur propre avantage, par exemple pour menacer leurs adversaires politiques, le Parlement a doté les municipalités de pouvoirs de police relativement limités. Le maire est compétent en cas de crime ou de trouble à l'ordre public seulement jusqu'à l'arrivée de la police. Il est tenu de procurer une assistance administrative à la police en cas de besoin. Surtout, il doit veiller à maintenir dans sa commune des «conditions favorables au respect de la loi». Dans les faits, cette obligation signifie qu'il doit répondre aux demandes d'information émanant des institutions judiciaires et qu'il doit intervenir pour prévenir les infractions - quoique ses attributions en ce domaine s'avèrent mal définies. Il doit contribuer à la réduction des facteurs de risque, notamment en organisant - de concert avec la police - la surveillance des manifestations et des rassemblements collectifs de tous ordres, en luttant contre le chômage, en fournissant une aide sociale aux pauvres. Dans l'ensemble, la hiérarchie du ministère de l'Intérieur considère les maires comme des intervenants de seconde zone dans le champ de la sécurité publique et se déclare favorable au maintien d'une forte centralisation de l'autorité policière. La capacité du maire d'infléchir l'activité policière dépend de sa proximité avec la coalition au pouvoir.

....

(32) Il existe en Bulgarie un Gouverneur régional, sorte de préfet, mais celui-ci n'exerce, sauf circonstances exceptionnelles de type état d'urgence, aucune autorité hiérarchique sur le chef de la police.

....

(33) Cf. ILIEV, 1997, p. 30-33.

....

(34) Entretien avec un professeur en criminalistique, Académie des sciences, Sofia, avril 1994.

....

(35) Entretien avec un député indépendant membre de la Commission parlementaire de la Sécurité nationale, Sofia, avril 1994.

....

(36) Entretien avec un professeur de droit public à l'Académie supérieure du ministère de l'Intérieur, Vipond, avril 1998.

....

(37) Cf. GENEV, 1992.

En effet, beaucoup de procédures destinées à organiser le fonctionnement quotidien de la police ne dépendent pas de décisions administratives, mais sont fixées directement par le Parlement et ne peuvent être modifiées sans son accord. La volonté d'inscrire dans la loi le moindre détail du travail policier est présentée comme un gage nécessaire du respect des libertés fondamentales dans le contexte de transition vers la démocratie.³⁵ Cette option présente l'inconvénient d'induire des rigidités et des pesanteurs d'adaptation, puisque tout changement organisationnel nécessite l'examen d'un amendement par l'Assemblée nationale. Mais, d'un autre côté, ce choix offre l'avantage d'assurer une certaine pérennité aux structures policières en dépit de l'instabilité politique, car il empêche le gouvernement de supprimer ou de transformer à sa convenance telle ou telle unité policière.³⁶

La Loi sur le ministère de l'Intérieur précise également le statut des policiers. Le texte définit, souvent de manière très imprécise, les qualifications requises pour accomplir différents types de mission, les obligations de service, les procédures de mutation, d'avancement, de sanctions et de révocation. Une commission de discipline est instaurée, devant laquelle tout fonctionnaire accusé de faute professionnelle peut se défendre. En outre, toute mesure punitive prise à l'encontre d'un policier peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.³⁷ Les membres de la force publique ont le droit de former des associations professionnelles et d'y adhérer. Cependant, nul - à l'exception du seul ministre de l'Intérieur - ne peut être affilié à une organisation politique. Dans la pratique, le caractère inconsistant des règles d'administration du personnel et l'absence d'un système de promotion basé sur le concours permettent au gouvernement de conserver, comme par le passé, la possibilité de nommer qui il veut, quand il le désire et où il le souhaite.

LA STRUCTURE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Les services nationaux sont au nombre de six : le Service national de lutte contre le crime organisé (SNLCO), la

Sécurité nationale (sns), la Police nationale (PN), le Service national de protection contre les incendies, les Forces de l'intérieur et les Garde-frontière.

Le Service national de sécurité est chargé des contrôles douaniers et du renseignement intérieur. Ses principales missions consistent à exécuter les formalités et les contrôles dans les vingt-sept postes de douane, assurer la sécurité du gouvernement, lutter contre les menaces écologiques, garantir la non divulgation des secrets d'État, superviser la protection des sites stratégiques, contrecarrer diverses formes de criminalité telles le terrorisme et l'extrémisme politique, le trafic illégal d'armes, la production et le commerce de substances psychotropes, les migrations non autorisées. Par ailleurs, le sns procède à la collecte, au traitement et à l'analyse de données jugées nécessaires à l'information du gouvernement. Les mille trois cents agents du sns reçoivent leurs instructions de la Police nationale pour l'application de la réglementation relative à la circulation transfrontalière.

La Police nationale a pour mission de maintenir l'ordre public, de prévenir et de détecre les crimes ainsi que de participer aux enquêtes judiciaires. Elle doit en outre aider les citoyens à faire appliquer leurs droits, assurer un travail de gardiennage pour le compte des personnes morales de toutes natures, garantir la tranquillité des lieux publics, contrôler la circulation automobile et la conformité aux normes des véhicules motorisés, gérer les passeports et les visas, assurer le convoyage et la protection des personnalités officielles sur le territoire national et à l'étranger, contribuer à la mise en œuvre des réglementations édictées par l'État. La PN compte environ vingt mille hommes dont les deux tiers sont des fonctionnaires en tenue.³⁸ Ceux-ci sont dispersés géographiquement pour couvrir les zones rurales. Chaque ressort territorial de la PN est subdivisé en plusieurs départements où s'entrecroisent avec plus ou moins de bonheur les différentes chaînes hiérarchiques du ministère de l'Intérieur. Les principaux sont le renseignement, la police criminelle, la lutte contre le crime organisé, la police économique, la sécurité publique, la police de la route, les pompiers et la police de protection.

....
(38) Ce chiffre est avancé par le quotidien *24 Heures* daté du 25 octobre 1996 ainsi que dans un rapport d'évaluation rédigé par un commissaire français à l'issue d'une mission en Bulgarie réalisée durant l'automne 1997. L'effectif du ministère de l'Intérieur bulgare (environ 50 000 personnes selon plusieurs sources) est officiellement tenu secret.

La plus grande partie des policiers affectés à ce dernier département sont dits « extra-budgétaires ». La police extra-budgétaire est l'héritière de la « Milice particulière » créée en 1948 pour surveiller les chantiers, les usines, les entrepôts et les transports de marchandises. Ces unités, dont les membres ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres fonctionnaires de la Police nationale, sont financées par les sociétés, les administrations ou les communes au service desquelles elles effectuent un travail de gardiennage. Un contrat, dont le modèle est défini dans l'Article 19 de la loi de 1993 sur la PN, est passé entre le demandeur de protection et le ministère de l'Intérieur. La police est dite « municipale » lorsqu'elle émarge au budget d'une municipalité (Sofia fait figure de pionnière dans ce domaine). Les unités extra-budgétaires jouissent d'une piètre réputation au sein du ministère de l'Intérieur. Elles sont considérées comme des « voies de garage » où sont affectés les policiers peu qualifiés, mal notés ou tombés en disgrâce.³⁹ Les deux tiers de la police en tenue, soit 10 000 hommes environ, sont mis à disposition sous contrat, ce qui laisse peu d'effectifs disponibles pour les missions de police-secours, les patrouilles sur la voie publique et le maintien de l'ordre.⁴⁰

Pour la gestion des mouvements de foule et des troubles à l'ordre public, les responsables de la PN procèdent à des regroupements conjoncturels d'effectifs affectés initialement à des tâches différentes. En cas de nécessité, des policiers sont déplacés d'une région à une autre, mais la mobilité entre les ressorts régionaux est généralement considérée comme très insuffisante. Ces amalgames de personnels rassemblés pour la circonstance ne possèdent ni formation commune en maintien de l'ordre, ni équipement spécifique, ni base technique, ni doctrine d'emploi de la force, ni cadre légal d'action. Ce manque de professionnalisme, observe un expert français, les rend techniquement incapables de maîtriser d'éventuels débordements lors d'une manifestation sans recourir à une violence excessive.⁴¹

Le Service national de lutte contre le crime organisé (SNLCO) est un département spécialisé dans les investigations et les opérations contre les structures criminelles locales et transnationales. Il a notamment pour rôle de

....

(39) ILIEV, 1995, p. 84.

....

(40) Compte rendu d'une mission d'évaluation effectuée par un commissaire divisionnaire des CRS dans le domaine du maintien de l'ordre, 22 au 28 juin 1992, Paris : archives du SCTIP.

....

(41) *Ibid.*

contrecarrer les fraudes économiques, les abus dans les secteurs du crédit et de l'assurance, le blanchiment d'argent sale, la fabrication de fausse monnaie, les jeux illicites, le terrorisme, la contrebande d'armes, le vol organisé de véhicules, le détournement de produits stratégiques, l'ex-patriation de trésors culturels. Il est également chargé de démanteler les réseaux d'immigration clandestine, ainsi que de lutter contre la production et le trafic de drogues. Un autre domaine de compétence est la répression de l'usage illégitime de la violence physique dans le domaine économique. Enfin, le SNLCO a pour fonction de combattre la corruption dans l'appareil d'État et dans les administrations locales.

L'organisation et les prérogatives du SNLCO sont déterminées par une loi spécifique adoptée en 1995. Celui-ci comprend des bureaux centraux, qui disposent de leur propre personnel spécialisé selon le type de crime, ainsi que des départements régionaux, dont les effectifs sont composés pour l'essentiel d'officiers de la Police nationale. Ces derniers sont placés dans la situation inconfortable de devoir obéir simultanément à deux hiérarchies concurrentes, celle du SNLCO et celle de la PN. Cette double chaîne de commandement suscite en permanence des interférences et des heurts.

En l'absence de définition officielle de la notion de crime organisé, il est souvent impossible de déterminer si une infraction relève d'un département de police criminelle ou économique de la PN, ou si elle est du ressort d'un bureau du SNLCO – hormis dans les affaires de dimension internationale. Les policiers concernés négocient généralement leurs propres critères de répartition des enquêtes entre les services, mais les conflits de compétence, lorsqu'ils surgissent, se révèlent souvent difficiles à départager.

Le Service national des gardes-frontière est chargé d'assurer la sécurité dans les zones frontalières, les aéroports internationaux et les ports, surveiller les transports aériens, fluviaux et maritimes, empêcher les trafics prohibés à travers les frontières, détenir les personnes ayant tenté d'entrer illégalement sur le territoire bulgare et les reconduire à la frontière. Ses effectifs sont de 9 000 à 10 000

militaires, dont la plupart sont des appelés du contingent, répartis dans cent quatre-vingts stations de surveillance. Les gardes-frontière exercent leur activité en collaboration avec le SNS et le service des passeports et visas de la PN.

Les Forces de l'intérieur sont des unités militaires placées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur pour assurer la protection des bâtiments gouvernementaux, des ambassades et des sites industriels jugés stratégiques. Les troupes de l'intérieur sont également chargées d'aider la Police nationale à combattre les terroristes et les groupes subversifs, de rétablir l'ordre public en cas d'émeutes ou de catastrophe.

La nouvelle Loi sur le ministère de l'Intérieur du 30 octobre 1997 transforme les Forces de l'intérieur en une Gendarmerie nationale. Ce service de 3 500 hommes répartis en quatre brigades, composé aux quatre cinquième d'appelés du contingent doit, en sus de ses anciennes missions, contribuer à la prévention, la détection et l'investigation des crimes commis en dehors des agglomérations.

Toutefois, dans la pratique, la surveillance des lieux sensibles occupe en permanence la quasi totalité des effectifs de la Gendarmerie.

D'autre part, l'absence de maillage territorial et la culture martiale de ce corps lui interdisent à l'heure actuelle d'envisager d'autres fonctions policières qu'une assistance ponctuelle à d'autres services du ministère de l'Intérieur dans le domaine du maintien de l'ordre.

Les femmes représentent moins de 1% du personnel du ministère de l'Intérieur. Aucune statistique n'est disponible sur la proportion de représentants des minorités dans la police, qui, selon toute probabilité, est infime.

LE MALAISE PROVOQUÉ PAR LE PASSAGE D'UNE JUSTICE BASÉE SUR L'AVEU À UNE JUSTICE BASÉE SUR LE DROIT ET LA PREUVE

LES LACUNES DE LA LÉGISLATION

Si l'on se réfère aux propos tenus par une majorité de policiers et de magistrats, les dysfonctionnements du système

pénal seraient provoqués par tout un ensemble de lacunes et de failles dans les codes juridiques. Ces défauts de la législation induits par le passage à l'État de droit et à l'économie de marché auraient pour effet de gripper les rouages de la machine judiciaire, à tel point que dans certains domaines, la répression des actes délictueux serait devenue juridiquement impossible. Cette instance sur les carences du droit - présenté comme insuffisamment précis et détaillé - n'est certes pas désintéressée. Le discours critique des policiers et des magistrats à l'égard des « mauvaises lois » présente en effet l'avantage d'occulter les problèmes liés à la mise en œuvre au concret des règles déjà existantes. Il traduit en particulier le désarroi des professionnels face à la nécessité nouvelle de définir, dans chaque cas particulier, la limite délicate entre le champ d'application de la norme officielle et le domaine d'expression de la liberté des acteurs.⁴² De surcroît, cette rhétorique manifeste le penchant aceru d'administrations coercitives tout à la fois discréditées aux yeux du public et perpétuellement menacées par la politisation des nominations à se décharger de leur responsabilité sur le législateur et à se réfugier derrière le règlement.

Nonobstant ces réserves, nous pensons que les carences de la normativité juridique ont effectivement constitué un facteur explicatif de la paralysie des appareils policiers et judiciaires, notamment au cours de la période 1990-1994. Cette phase de « chaos juridique » s'est caractérisée par un triple phénomène de déficit, de disparité et de labilité du droit.⁴³ Le premier terme - celui de déficit normatif - fait référence aux situations où les comportements blâmables n'ont été formellement désignés comme criminels qu'après un long délai, ce qui a procuré aux acteurs une marge de manœuvre considérable et laissé la porte ouverte à d'innombrables possibilités d'abus.⁴⁴ La seconde notion, celle de « disparité normative », renvoie aux cas où coexistent plusieurs règlements différents consacrés à la même question, ce qui accroît le pouvoir discrétionnaire placé entre les mains des bureaucrates. Enfin, la labilité des normes juridiques correspond à la prolifération des ajouts et des amendements engendrée par l'instabilité politique bulgare.

....
(42) Cf. VALTCHEV, 1994, p.293.

....
(43) MITEV, 1994, p. 85-86.

....
(44) Les services de police ont recensé tout un ensemble de dispositions juridiques incomplètes, imprécises ou contradictoires, qui ont permis à divers acteurs économiques de violer l'esprit des réformes économiques sans déroger à la lettre de la loi. Ces lacunes du droit ont porté sur des questions aussi essentielles que les fonctions incompatibles avec l'exercice d'une responsabilité dans une administration ou une entreprise publique, les contrats commerciaux conclus entre des sociétés du secteur étatique et des firmes privées, l'abus de biens sociaux et les actes délibérément commis par une personne contre l'intérêt de sa propre firme, les excès de pouvoir de l'administration, la concurrence déloyale et le mauvais usage d'une position monopsonistique, la manipulation de l'information économique et financière, les procédures de décentralisation, de démonopolisation et de préparation à la privatisation des entreprises publiques, les sociétés écrans, les banqueroutes volontaires, les droits et les obligations des compagnies d'assurance et des banques, la dissimulation de revenus et l'évasion fiscale, le recouvrement de créances, le chantage, le racket, les escroqueries, les associations de malfaiteurs, les entraves aux enquêtes judiciaires et même l'assassinat à gages. Cf. BOTCHEV, op.cit., p.30-34 ; BOYADIEVA, 1996

Dans ces conditions, appliquer le droit est pour l'ensemble des acteurs sociaux, y compris les policiers et les juges, un exercice pour le moins incertain.

Déficiences délibérées

Un grand nombre de lacunes juridiques ont été pointées par nos interlocuteurs comme des «déficiences délibérées», c'est-à-dire comme le produit d'un calcul politique. À cet égard, les réseaux dominants disposent d'une marge de manœuvre importante pour agencer le calendrier des transformations à l'appui de leurs intérêts spécifiques. Ils peuvent aisément jouer de l'agenda législatif surchargé pour repousser dans le temps certains changements normatifs susceptibles de remettre en cause leurs stratégies d'appropriation. Ces intermèdes de non-droit sont exploités par les groupes d'intérêt politico-économiques afin de développer des activités qui, en temps normal, auraient été sévèrement sanctionnées. Par la suite, lorsque les vides et les lacunes de la loi sont comblés, les relations informelles qu'ils ont suscitées tendent à se perpétuer dans l'illégalité. Or, au moment où les illégalismes sont incriminés, ils ont déjà acquis un caractère si massif que les institutions répressives, elles-mêmes désorganisées par les restructurations, les épurations et les défections massives vers un secteur privé plus rémunérateur, sont hors d'état de lutter efficacement contre eux.

Par ailleurs, les changements constitutionnels et législatifs intervenus depuis 1989 ont rendu caducs les modes de surveillance qui avaient cours sous le régime communiste, en conséquence de quoi les policiers se sont trouvés privés à la fois de leurs canaux d'information et de leurs moyens d'action traditionnels.

Les structures qui constituaient le support du quadrillage policier sous le régime communiste - à savoir les cellules du Parti, les syndicats officiels, les conseils de locataires, les corps de volontaires chargés du gardiennage dans les entreprises et les coopératives, les tribunaux de camarades et différents types de comités administratifs - ont été dissovtes sans être remplacées par un dispositif moderne de prévention des infractions. D'autre part, la police a perdu

l'essentiel des moyens de persuasion, d'incitation et de pression qui, sous le régime communiste, faisaient office de levier pour recruter des indicateurs. Depuis juillet 1993, une circulaire ministérielle intitulée « La collaboration des forces de police avec les citoyens » autorise de nouveau les policiers à recruter des auxiliaires clandestins notamment dans les entreprises. Ce texte réglemente l'utilisation des « assistants bénévoles » et définit la nature des informations que la police est en droit d'exiger d'eux.⁴⁵ Toutefois, la reconstruction des réseaux d'indicateurs tient souvent du travail de Pénélope à cause de la précarité qui affecte l'ensemble des positions dans une économie en pleine restructuration. Enfin, l'utilisation des écoutes téléphoniques et autres enregistrements audiovisuels n'est de nouveau utilisable comme preuve devant les tribunaux que depuis juin 1997.

Vide méthodologique

54

Confrontés à une situation qualifiée de « vide méthodologique », les policiers et magistrats instructeurs n'ont pas su comment réagir de manière adéquate à la montée de formes inédites de criminalité. Ainsi, l'étude menée par I. Boyadjieva en 1995 auprès de 250 membres de la police économique montre que la plupart des policiers connaissent mal les codes juridiques et ne parviennent pas à se tenir au courant de l'évolution des réglementations. Les policiers reconnaissent leur embarras quant à la manière de contrôler les nouveaux circuits d'échanges économiques, de déterminer la qualification juridique des actes commis, et de rechercher des pièces à conviction recevables par les juges. Le Procureur de Pazardjik dresse un constat similaire : « *À cette étape de la transition, nous ne pouvons pas faire face à la criminalité économique et aux abus qui sont le fait des entreprises privées, car celles-ci s'adjoignent les services de juristes et d'économistes beaucoup plus compétents que les nôtres. Si l'État souhaite renverser la tendance, il devra y mettre le prix et embaucher des experts aussi expérimentés et inventifs que ceux des criminels* ». ⁴⁶

....
(45) *Ibid.* p. 157.

....
(46) Entretien, avril 1998.

LA CRITIQUE DES GARANTIES LÉGALES ACCORDÉES AUX SUSPECTS

....

(47) Entretien avec un adjoint du Procureur général de la République, Sofia, avril 1998.

....

(48) Entretien avec un juge au Tribunal de Sofia, avril 1998.

La quasi totalité de nos interlocuteurs policiers et judiciaires ont dressé le même constat : le souci de protéger les libertés fondamentales a été poussé trop loin, si bien que les droits des criminels sont désormais mieux garantis que ceux des victimes. Les prérogatives léonines accordées à la défense auraient pour effet d'alourdir et de compliquer à l'excès la procédure pénale, de sorte qu'il serait devenu « très difficile d'accuser qui que ce soit dans le cadre de la nouvelle législation »,⁴⁷ de même que de « terminer une affaire ».⁴⁸ Non contents d'abuser des possibilités offertes par la loi pour contester les éléments rassemblés par l'accusation, les avocats n'hésiteraient pas à bloquer systématiquement le cours de la justice avec des moyens dilatoires. Le juste châtiment des criminels serait ainsi indéfiniment repoussé dans le temps, ce qui laisserait à l'accusé et à ses complices tout loisir de terroriser ou d'acheter les victimes et les témoins pour obtenir le retrait de leurs plaintes et dépositions.

Il a été possible de recenser une variété de dispositions particulières qui, au dire de tel ou tel interviewé, dérogeaient au principe « d'équité » entre l'accusation et la défense. Parmi celles-ci, une seule suscite la réprobation unanime des magistrats : la latitude offerte à l'avocat, de même qu'au défenseur dans un procès civil, de ne pas comparaître à une convocation judiciaire à condition de justifier d'un motif valable.

Mais depuis la fin de l'année 1997, les avocats ne peuvent plus bloquer les affaires en prétextant la maladie, car les juges peuvent désormais rendre leur décision en l'absence du défenseur ou de l'une des parties.

En revanche, les autres critiques formulées à l'encontre du Code de procédure pénale sont loin d'être partagées par l'ensemble des professionnels interviewés. En outre, ces reproches font invariablement référence à des précautions ou des voies de recours tenues pour normales dans tous les systèmes pénaux d'Europe occidentale. Le Procureur de Sofia se plaint par exemple : « *L'avocat intervient dans la*

— *Le système pénal bulgare : un État de droit bricolé avec des éléments d'État policier*

procédure de mise en accusation dès le début. Tous les éléments à charge doivent lui être communiqués. Ce n'est pas équitable ! » ; ou encore « Au cours de l'audience, l'accusé peut mentir sans que rien ne lui en coûte. Il peut inventer successivement plusieurs variantes des événements, et c'est à l'accusation de les vérifier. C'est un encouragement à la malhonnêteté et au comportement indigne ».

De telles doléances traduisent, selon nous, non pas des incohérences dans le droit, mais des difficultés d'adaptation liées au passage d'une logique de l'aveu à une logique de la preuve. De ce point de vue, la critique de la « conception unilatérale » des droits de l'Homme, c'est-à-dire de leur mise en application au seul profit de coupables menteurs et de défenseurs pinailleurs, reflète le malaise des juridictions de poursuite et d'instruction incapables de recueillir des preuves matérielles suffisantes pour convaincre les juges.

L'obligation faite à la force publique d'adopter des méthodes d'administration de la preuve plus rigoureuses que par le passé, alors même qu'elle n'en maîtrise pas le maniement, provoque dans bien des cas la méfiance vis-à-vis des innovations. La difficile accommodation au système accusatoire, jugé inadéquat ou nocif par beaucoup de policiers, suscite la revendication d'un allégement de la procédure pénale, d'une restauration partielle des procédés inquisitoires du passé ainsi que du rétablissement d'une forme atténuée de quadrillage social, celui-là même qui aurait « fait ses preuves » sous le régime communiste. L'aspiration à une réhabilitation partielle de la logique de la délation s'exprime par exemple à travers des demandes récurrentes telles que le renforcement des services de renseignement, la prise de mesures visant à garantir l'immunité des « repentis » et l'anonymat des « indicateurs » acceptant de collaborer avec la police puis de témoigner au cours des procès.

■ Thierry DELPEUCH

Chercheur associé au CERAT, IEP de Grenoble

B I B L I O G R A P H I E

- AMNESTY INTERNATIONAL, 1996, *Bulgaria, Shootings, Deaths in Custody, Torture and Ill-treatment*, Londres, Secrétariat international d'A.I., juin, AI index EUR 15/07/96.
- ARNAUD (A.-J.), 1998, «La régulation en contexte globalisé», in COMMAILLE (J.), JOBERT (B.) (dir.), *Les métamorphoses de la régulation juridique*, Paris, LGDJ.
- BAFOIL (F.), 1999, *Le post-communisme en Europe*, Paris, La Découverte.
- BOYADIEVA (I.), 1996, *La criminalité dans le secteur d'État lors de la transition vers l'économie de marché*, Sofia, Institut national de criminologie et de criminalistique.
- BOTCHEV (S.), 1992, «Quelques approches de la lutte contre la criminalité organisée», Actes du colloque du 27 février 1992 à Sofia.
- CHEVALLIER (J.), 1994, *L'État de droit*, Paris, Montchrestien.
- COMITÉ EUROPÉEN DE PRÉVENTION CONTRE LA TORTURE, 1995, *Report to the Bulgarian Government on the Visit to Bulgaria from 26 March to 7 April 1995*, p. 26-28.
- DÉPARTEMENT D'ÉTAT AMÉRICAIN, rapport sur le respect des droits de l'Homme en Bulgarie, 3 juillet 1996, p.1
- ELSTER (J.), OFFE (C.), PREUSS (U. K.), 1998, *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press.
- FERRET (J.), 2000, *L'autre Europe des drogues. Politiques des drogues dans cinq pays d'Europe : Espagne, Portugal, Hongrie, Pologne et Bulgarie*, Paris, La documentation française.
- FRISON-ROCHE (F.), 1996, «L'ambiguité de la construction de la démocratie constitutionnelle en Bulgarie», in MILACIC (S.) (dir.), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant.
- FRYBES (M.), 1998, «Les dynamiques de l'après communisme», *Une nouvelle Europe centrale*, Paris, La Découverte.
- GENEV (R.), 1992, «La Loi sur le ministère de l'Intérieur», *The Insider*, n°3, mars.
- ILIEV (I.), 1997, «Anciennes et nouvelles lacunes dans l'organisation du ministère de l'Intérieur», in *Politsai*, n°1.
- ILIEV (I.), 1995, *La police, structure et administration*, Sofia, Albatros, p.84.
- KALAYDJIева (Z.), 1999, «The Procuracy and Its Problems : Bulgaria», *East European Constitutional Review*, vol. 8, n°1-2.
- KARL (T. L.), SCHMITTER (P. C.), 1991, «Les modes de transition en Amérique latine, en Europe du Sud et de l'Est», *Revue Internationale des Sciences Sociales*, vol. 43, n°2.
- LEVY (R.), 1993, «Vers une redéfinition des rapports police-justice ? Le poids de l'histoire», *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°14, août-octobre, p.85-96.
- MAGALHAES (P.C.), 1999, «The Politics of Judicial Reform in Eastern Europe», *Comparative Politics*, octobre.

B I B L I O G R A P H I E

- MITEV (P.E.), 1994, «Protodemocracy and the Normative Crisis», in ROBERT (P.), SACK (F.), *Normes et déviances en Europe, un débat Est-Ouest*, Paris, L'Harmattan.
- MOSER (C. A.), 1994, *Theory and History of the Bulgarian Transition*, Sofia, Free Initiative Foundation.
- NORTH (D.), 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- STARK (D.), BRUSZT (L.), 1996, *Postsocialist Pathways. Transforming politics and Property in East Central Europe*, Cambridge University Press.
- TCHERVENKOV (M.), 1992, «Le crime organisé : prolongation de l'économie grise», in Actes du colloque du 27 février 1992, *Le crime organisé : problèmes, prévention et contrôle*, Sofia, Conseil de recherche en criminologie.
- The United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report Bulgaria 1998*, Sofia, Ed. 1999.
- VALTCHEV (D.), 1994, «La crise des systèmes normatifs dans les sociétés post-communistes et le maintien de l'ordre», in ROBERT (P.), SACK (F.), *Normes et déviances en Europe, un débat Est-Ouest*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 291-296.
- YORDANOV (D.), «La réforme du système judiciaire bulgare», in FRISON-ROCHE (F.), *La Bulgarie en mutation*, Ed. Frison-Roche, à paraître.

RÉFORME OU MODERNISATION ? LA POLICE HONGROISE DANS L'ENTRE-DEUX

par Géza FINSZTER

Au-delà d'une adhésion réussie et saluée aux grands principes de l'État de droit, la transformation au concret de l'État hongrois et de ses appareils, dont la police, s'avère, elle, beaucoup plus périlleuse et erratique. Après une vague de tentatives volontaristes mais peu préparées, les «réformistes» ont dû céder le pas aux «modernisateurs».

Démilitarisation, désétatisation, décentralisation, autant de dossiers qui restent en chantier, d'autant plus que l'adhésion aux standards européens s'avère parfois contre-productive en ces matières.

On trouvera dans cet article une peinture tout en nuances mais non complaisante de la situation.

Les fondements de l'organisation et du mode de fonctionnement actuels de la Police de la République hongroise ont été posés dans la version modifiée de la constitution promulguée le 23 octobre 1989. Notre Troisième République est née le jour anniversaire du début de la révolution de 1956 à Budapest en se définissant comme un État de droit démocratique. En conséquence les trois principes de base qu'on attend d'un État de droit sont également valables pour la police : la séparation des pouvoirs, le règne du droit et le respect des droits de l'Homme. La réalisation de ces principes exigeait de séparer clairement la direction technique et la direction politique, ce qui du point de vue du maintien de l'ordre était d'autant plus important que, sous le système du parti-État, c'est le parti unique qui avait exclusivement gardé le contrôle des forces armées.¹

C'est pourquoi il a fallu d'urgence extraire la police du ministère de l'Intérieur qui assure nombre de tâches

....

(1) FINSZTER, 1994.

administratives complexes.² La modification du Code de procédure pénale étendit les droits de la défense et attribua au ressort de compétence du judiciaire la détention préventive des suspects.

À partir de février 1990, les services de sécurité nationale ont été séparés de la police et les modalités de la collecte secrète d'informations ont été fixées par la loi. La mise en œuvre de certains moyens propres aux services secrets qui limitent significativement les droits civiques a été soumise à autorisation judiciaire.

Après une période de réglementations provisoires, en 1994, la loi XXXIV sur la police a étendu l'application du droit à l'ensemble des activités de police.

C'est la police qui dispose de la compétence la plus étendue pour ce qui est de la défense de l'ordre public et de la répression de la criminalité, mais il faut mentionner également trois organes autonomes à compétence nationale qui fonctionnent au sein du ministère de l'Intérieur et sous sa direction: la Garde-Frontière (12 000 personnes approximativement), la Défense civile et le corps des pompiers de carrière relevant de la Direction générale de la protection contre les catastrophes (environ 9000 personnes).

Le ministère des Finances a la tutelle de la Garde douanière et financière (près de 7 000 personnes), laquelle dispose de compétences inquisitoriales étendues pour une partie des crimes financiers et pour les matières associées à des actes dangereux et transfrontaliers (trafics de drogues et d'armes, etc.). En cas de fraude fiscale, la direction des affaires criminelles de l'Office des impôts a la compétence inquisitoriale. La garde des prisons est assurée par le corps d'exécution des peines, qui est géré par le ministère de la Justice (environ 5 000 personnes).

Les services civils de sécurité nationale qui protègent l'ordre constitutionnel et la souveraineté du pays sont sous la tutelle d'un ministre sans portefeuille. Le ministre de la Défense a la tutelle des offices militaires de sécurité et de renseignement. La loi CXXV de 1995 fixe le cadre de l'activité des services de sécurité nationale.

....
(2) VEREBÉLYI, 1989.

La police hongroise est un organe administratif doté d'une compétence à l'échelle nationale décentralisé, fonctionnant selon des principes militaires et doté d'unités déconcentrées aux niveaux local et territorial. Le ministère de l'Intérieur a pour tâche d'en assurer la direction.

Son organe central est la Capitainerie principale nationale de la police (Országos Rendőr-Főkapitányság ou ORFK). Le capitaine principal national est nommé par le Président du Conseil.

Les principaux services sectoriels de la police unifiée sont organisés selon les directions générales suivantes :

- La police criminelle est chargée de la répression du crime et des enquêtes
- La sécurité publique comprend l'ordre public, la circulation et la police administrative
- La garde républicaine assure la sécurité personnelle des principaux hommes d'État et la garde des bâtiments du Parlement et d'organes gouvernementaux (le gouvernement occupe une partie du Parlement).

Les capitaineries principales de département, y compris celle de Budapest, constituent les organes territoriaux de la Police. En Hongrie, les bases de l'organisation territoriale administrative sont fournies par les dix-neuf départements (*comitats*) et la capitale. Au niveau local, 151 capitaineries de police représentent le niveau de base.

Le personnel de la police est formé par des policiers professionnels et des fonctionnaires. Les membres du corps de la Police portent des grades militaires, leur nombre approche les 32 000. On peut estimer à 8 000 le nombre des civils. Les policiers ne peuvent être ni membres d'un parti politique ni mener une activité politique. Ils peuvent constituer librement des syndicats mais ne peuvent organiser de grève.

Ces dix dernières années, les effectifs de la police ont augmenté d'environ 8 000 postes. Pendant la même période, le nombre d'actes criminels pour 100 000 habitants est passé de 2200 en moyenne en 1989 à 5000 en 1999 pour un territoire de 93 000 km² et un tout petit peu plus de 10 millions d'habitants.

Tableau I : STATISTIQUES DES ACTES CRIMINELS (1995-1999)

1995	501 473
1996	464 669
1997	513 291
1998	600 172
1999	505 318

Sources : Données de la statistique unifiée produite sans discontinuité depuis 1964

LES TENTATIVES DE MODERNISATION DANS LES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX

Le tournant du siècle nous amène à examiner l'histoire de la police hongroise depuis le changement du système. La perspective qu'offrent ces dix ans suffit pour voir clairement que les tentatives de modernisation ont pris deux directions : la première, caractérisée par l'idée de la réforme, et l'autre s'appuyant sur les enseignements de l'évolution.

LA POLITIQUE DES RÉFORMATEURS

62

Les réformateurs sont tout d'abord des hommes de la théorie, des chercheurs, des enseignants de l'Université qui, à l'époque du changement de régime, sont arrivés sans aucune expérience de terrain aux postes de direction des affaires de sécurité. Trois mots d'ordre rendaient compte de leurs activités : dépolitiser, décentraliser, démilitariser. Ces termes suggèrent un programme négatif, programme qui mettait l'accent sur ce qui ne devait pas être et ce que ne devait pas faire la police. Pourtant ces conceptions véhiculaient également un message visant à stimuler l'action. Au-delà de la séparation de la direction politique et de la direction technique, la dépolitisation avait été envisagée afin de réaliser ce qui avait été annoncé : la nécessaire professionnalisation du travail des policiers. Dans le cadre de la décentralisation, entre autres plans, on note la mise en œuvre d'une police locale (sous contrôle des autorités locales) mais aussi la volonté d'accentuer la division du travail entre les services de police, un choix rendu nécessaire par le maintien de la centralisation dans certains domaines.

La démilitarisation exigeait la suppression des structures militaires là où des craintes constitutionnelles s'étaient faites jour, le droit et le principe de séparation des pouvoirs étant violés. Dans la police criminelle, il est tout à fait inacceptable que l'ordre (de l'autorité hiérarchique) l'emporte sur la loi. Les réformateurs définirent la direction technique civile de l'ensemble des services de sécurité et souhaitèrent le réintroduire dans le grand système de l'administration publique.³ Ils croyaient en outre que la

•••
(3) KORINEK, 1992.

démocratie signifiait l'avènement de la liberté, et ils ne doutaient pas du fait qu'au sommet des valeurs de la société, les droits de l'Homme trouveraient leur juste place. Comme il s'agissait en majorité de juristes, ils savaient aussi qu'il était nécessaire d'établir les bases normatives de la réforme. Leur plan était de présenter au Parlement, dès l'année quatre-vingt-dix, la nouvelle loi sur la police. Ils attendaient de cet ensemble juridique qu'il encadre par des garde-fous la contrainte exercée par la police grâce à des normes fixant des garanties. Leur programme comprenait une transformation stratégique du droit, de l'organisation et du fonctionnement des services de sécurité, ce pourquoi ils jugeaient nécessaire de mener une analyse détaillée de la situation dont ils héritaient. Cette analyse devait être assurée par une firme spécialisée et expérimentée dans le management, dont le siège était en Suisse, *Team Consult*, qui possédait déjà une vaste expérience dans ce domaine. Plusieurs aides financières européennes contribuèrent à la réalisation de ce projet.

La politique des partisans de l'évolution

De leur côté, les partisans de l'évolution souhaitaient aussi une police moderne. Ils constataient que la période du changement était celle de la perte de toute certitude dans la police et résumaient également leurs missions en trois mots d'ordre : capacité de fonctionnement, confiance en soi, discipline. Cette vision des choses était partagée à l'unisson par les hommes politiques des partis bourgeois arrivés au pouvoir et par les dirigeants des services de police.

Prévoyant l'augmentation significative de la criminalité, ils estimaient qu'on ne pouvait se permettre de déstabiliser encore plus par des réformes permanentes un personnel qui ne croyait plus en rien. Ils comptaient avant tout sur le professionnalisme des dirigeants, et sur leur capacité à insuffler un esprit de discipline dans leurs services. Le principal mérite des exécutants est la soumission en échange de laquelle ils reçoivent la sécurité. Il faut accroître l'esprit de corps, la solidarité, et par là-même la confiance en soi. Dans cette approche pragmatique, l'audit de l'entreprise

qu'est la police jouait un rôle clef : on attendait de son résultat que d'éminents spécialistes étrangers convainquent des députés au Parlement de l'importance d'investir dans la sécurité intérieure. Les partisans de cette approche n'ont d'ailleurs pas été déçus puisqu'une des premières conclusions de *Team Consult* était : « *La Hongrie doit dépenser plus pour la sécurité !* ». Démuni de plan de développement de la police à long terme, ce groupe a cherché avant tout à résoudre les difficultés qui apparaissaient en cours de route par des mesures organisationnelles. La majorité de celles-ci concernait les appareils de direction centralisés.

Laquelle des deux orientations a-t-elle réussi dès lors à réaliser ses plans ?

LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLICE ENTRE 1990 ET 2000

Le diagnostic est relativement simple. Face aux conceptions réformatrices, c'est la ligne évolutionniste qui a vaincu. Pour elle, changer l'ordre politique n'exige pas de transformer radicalement l'organisation et le fonctionnement des organes de sécurité intérieure. L'accroissement de l'efficacité est une tâche permanente que l'on peut atteindre par « la politique des petits pas » sans menacer les objectifs de sécurisation de la société par des programmes de modernisation lourds de conséquence et à l'issue douteuse. Par contre la modernisation technique est nécessaire ainsi que l'accroissement du nombre des policiers et la révision à la hausse de leurs salaires. La police hongroise avance sur cette voie et rien n'indique qu'elle désire s'en écarter. Le triomphe de cette progression raisonnée a de nombreuses causes qu'il est instructif d'observer dans le détail.

Premièrement, il faut distinguer, dans une transformation sociale, la réforme du système politique et la modernisation de l'organisation de l'État.⁴ L'établissement de la démocratie constitutionnelle signifie un tournant radical. Fonctionnement des partis politiques, séparation des activités politiques et d'État, organisation d'élections libres, parlementarisme, indépendance des tribunaux, sont autant d'éléments qui peuvent être menés de front. En Hongrie,

....
(4) RECASENS, 1996.

pour mener à bien ces changements, il a fallu à peine plus de six mois. N'importe quelle modification du fonctionnement des organes d'État exige par contre une longue préparation technique, tandis qu'entre-temps l'administration doit continuer à faire face aux besoins quotidiens dans les divers secteurs. La formation du personnel à un système fondé sur des exigences nouvelles peut prendre des années, l'enracinement de nouveaux modes de pensée et normes éthiques, des décennies. Il faut reconnaître que l'avenir de la police se situe non dans le processus de réforme du système politique mais dans celui de la réorganisation de l'appareil d'État.

MODIFICATION DU SYSTÈME POLITIQUE, PERMANENCE DE L'APPAREIL D'ÉTAT

La cour constitutionnelle a affirmé, à propos de la nature du changement de système qu'il «*a été réalisé sur la base de la légalité. Le principe de légalité veut que ce soient les règles que le système juridique a édictées sur lui-même qui s'appliquent sans condition par opposition au principe de l'État de droit. La constitution et les lois cardinales qui ont introduit des changements révolutionnaires d'un point de vue politique sont nées sur la base du respect des règles sur l'élaboration de la loi de l'ancien ordre juridique et ont ainsi eu valeur obligatoire*» (résolution 11/1992 de la Cour Constitutionnelle du 5 mars).

De ce texte découlent plusieurs conséquences pour le fonctionnement de la police. Premier point à considérer, la Constitution n'a apporté un renouvellement révolutionnaire que pour ce qui est des fondements du système politique. De nombreuses branches de l'appareil d'État ont été - suivant en cela la logique de la transition pacifique - laissées inchangées. Cet état de fait est justement le plus manifeste dans la mesure où la loi fondamentale modifiée entrée en vigueur le 23 octobre 1989, a placé ce corps dans la même catégorie que l'armée et a proclamé le maintien du modèle de sécurité intérieure militarisée mis en place après 1945 et de la séparation radicale entre police et administration civile.

Second point : les bases juridiques qui définissent le cadre du fonctionnement des organes de sécurité intérieure ont continué à prendre en compte les solutions normatives antérieures. C'est tout particulièrement vrai pour ce qui est de la législation relative à la procédure pénale ; si la réforme a certes été enclenchée, à ce jour la nouvelle procédure n'est toujours pas mise en vigueur lors des procès. L'ancien droit n'aurait pas permis la réforme de la sécurité intérieure. Et de ce point de vue, rien n'a été changé par l'adoption de la loi sur la police de 1994, car ni la position de la police dans le dispositif constitutionnel, ni l'environnement juridique dans lequel elle fonctionne n'ont été touchés. On peut en conclure que seule une nouvelle constitution permettrait d'entamer une réforme de la police. C'est ainsi que se sont déroulées les opérations en Espagne où, après le tournant de 1975, la nouvelle Constitution vit le jour en 1978, la loi sur la police n'étant adoptée qu'en 1986. Pour un changement qualitatif dans le domaine de la sécurité intérieure, il serait aussi nécessaire de totalement réformer le code pénal, le code de procédure pénale et, dans le domaine administratif, les textes de nature juridique portant sur la sécurité intérieure. En 1990, les conditions juridiques d'une réforme de la police n'étaient pas réunies, et aujourd'hui encore elles font défaut.

Jusqu'à ce jour aucun gouvernement ne s'est engagé à transformer la police. Il est clair que les causes susmentionnées ont été prises en compte, mais d'autres points de vue ont pu jouer. Au début (en 1990), les forces de la nouvelle coalition au pouvoir considéraient les corps de police comme des agents soumis au socialisme d'État, mais il était impossible de se débarrasser de trente mille personnes d'un coup - il n'y avait pas de Hongrie de l'Ouest où on aurait pu trouver des cadres dirigeants spécialistes de la sécurité intérieure et familiers de l'État de droit. On pouvait certes soumettre un corps unifié et centralisé marqué par l'esprit de l'ordre militaire à une direction gouvernementale musclée, ce qui fut un bon antidote au manque de confiance. D'ailleurs en octobre 1990, la police s'est avérée impuissante à réduire le « blocus des taxis » qui paralyse tout le pays, et cela lui valut une réprimande appuyée.

L'année suivante, la tentative de putsch à Moscou amena les forces de la jeune démocratie à repousser à un futur lointain toute forme de décentralisation de la sécurité intérieure. Cependant, la situation s'améliorant, on envisage maintenant une possibilité de modernisation d'ici dix à quinze ans. La guerre qui a éclaté aux alentours des frontières méridionales du pays a exigé de concentrer les forces et corps armés chargés de l'ordre intérieur, de la protection et de la sécurité. C'est aussi la raison pour laquelle la réforme de la Garde-Frontière a pris du retard.

LA SÉCURITÉ COMME BESOIN PREMIER

La criminalité a augmenté de 51% en 1990, de 29% en 1992, et dépasse, depuis 1995, la limite psychologique des 500 000 faits enregistrés par an. Ces actes sont de plus en plus dangereux. Le nombre de meurtres s'est accru, la criminalité organisée est apparue, drainant dans son sillage le marché illégal de la drogue et les explosions dans le cadre de règlements de comptes. Horrifiée, la population habituée au calme de la fin de l'époque kadarienne fait l'expérience d'une criminalité de niveau international. Tout le monde attendait qu'il y soit mis fin grâce à une intervention énergique de la police. L'opinion publique soutint le gouvernement dans le maintien d'une police forte et centralisée. Ce fut le moment où à la place de la liberté, auparavant tant souhaitée, l'exigence de sécurité prit le dessus tandis que des nostalgies se faisaient jour rappelant le calme modeste des temps où régnait l'État-parti. Le système institutionnel politique fonctionnait bien, l'économie prenait progressivement son essor cependant que, dans le domaine de la sécurité publique, une situation de crise s'installait.

GESTION DE CRISE ET DURCISSEMENT PÉNAL

Depuis maintenant dix ans, le pouvoir exécutif mène une politique criminelle de gestion de crise. Celle-ci repose sur la multiplication des incriminations pénales et à une exigence de rigueur de la part des tribunaux, sur l'accroissement

quantitatif de la répression contre le crime, sur l'affirmation que les règles protégeant les droits de l'Homme ne sont plus à l'ordre du jour et une sympathie marquée pour toute solution qui étend les pouvoirs de la police et renforce sa liberté d'action.

Au lieu de réformes juridiques réfléchies, ce sont des modifications fréquentes des lois pénales qui sont à l'ordre du jour, et là où malgré tout apparaissent des signes de réformes, on constate une volonté de les retarder. Ce genre de politique criminelle se caractérise typiquement par un programme qui vise toujours le court terme sans aucune stratégie de sécurité publique. On refuse des alternatives connues dans les démocraties occidentales, telles que les solutions évitant les peines, et dans la lutte contre le crime on néglige tant les aspects sociaux que les aspects environnementaux.

L'unique résultat recherché est la baisse de la criminalité, une baisse qu'on compte obtenir grâce à un instrument principal : une répression plus efficace. L'accent est mis sur l'amélioration des statistiques car on ne peut mesurer centralement l'efficacité policière que de cette façon. Pareillement, on peut menacer ceux qui sont à la traîne grâce à des données indiquant une dégradation. Les plans de gestion de crise exigent des résultats rapides qui puissent être présentés tous les quatre ans aux électeurs.

Au lieu de faire des affaires de sécurité publique l'objet d'un consensus, là-aussi la lutte entre forces politiques opposées trouve matière à s'aiguiser. Il devient de plus en plus difficile pour les organes de sécurité intérieure de garder à la fois leur loyalisme et leur neutralité politique, surtout dans les municipalités où les partis d'opposition sont majoritaires. Le compromis nécessaire à la réforme fait défaut. Les généraux et colonels de police peuvent à nouveau faire l'expérience de l'incertitude qui avait régné autour de 1990 : il semble que les alternances gouvernementales vont nécessairement de pair avec de grandes vagues de remplacement des dirigeants.

UN STATU QUO ?

La réforme avait pour condition une différenciation claire entre direction politique et direction technique.

L'orientation évolutionniste exige à l'inverse de lier très étroitement les deux sphères. Une des premières mesures prise lors du changement de système fut de sortir la police du ministère de l'Intérieur, dans la droite ligne de la théorie de l'État de droit. Cependant sa traduction dans la réalité achoppait contre la structure centralisée et militarisée de la sécurité intérieure. Il convient par ailleurs de rappeler que les responsables politiques sont intervenus de façon plus ou moins directe selon les époques. Dans un premier temps, la police a connu une direction à la poigne de fer : le ministre de l'Intérieur dirigeait le travail de la police en courcircuitant son propre appareil ministériel puis, avec l'alternance gouvernementale (1994), il y eut rupture du lien de confiance entre ministre et responsables de la police, ce fut le temps des remplacements à la direction. Actuellement, il y a un cas d'espèce puisque le ministre de l'Intérieur est l'ancien directeur général de la Police nationale. Pour ce qui est du fonctionnement de la police, il applique avec vigueur une politique gouvernementale elle-même déjà très ferme. Dans cette conception la réforme de la police n'est pas à l'ordre du jour.

En 1990, la police n'était pas préparée à une transformation profonde, ni ne l'a été plus tard. Les policiers ont vécu le changement de système comme une crise au lieu de saisir les possibilités nouvelles offertes à leur profession par le tournant politique. Les tentatives d'approche scientifique alors naissantes sont aussi responsables de cet aveuglement. Dans un premier temps, nous avons écrit sur la crise et ce n'est qu'après que nous avons traité de la réforme. Nous ne savions pas alors que la direction autoritaire de la police était très sélective dans sa façon de retenir les conclusions de la recherche : celles qui pouvaient servir à étayer ses intentions étaient prises en compte, celles qui étaient contraires à ses plans du moment étaient écartées. Ainsi les arguments s'accumulaient pour démontrer combien était fondé le maintien de la structure en place. Elle apparaissait comme la seule garantie de la centralisation et du professionnalisme et permettait en outre l'accroissement des dotations budgétaires au niveau de l'État.

Les influences internationales contribuent aussi au maintien de la situation actuelle. Une coopération telle que celle exigée par l'Europe s'adapte mieux à des organismes centralisés. Cette situation ne peut évoluer que si le projet d'une police fédérale européenne se réalise, ce qui, pour l'instant, est très improbable.⁵ Aucune organisation n'est en mesure de proposer une recette universelle et au contraire, plusieurs polices d'État, issues de pays où la démocratie est solidement ancrée, ont choisi des solutions similaires à celle de la Hongrie.

Les propositions qui sont avancées dans le cadre des organisations internationales de lutte contre le crime organisé et qui visent une extension des droits en matière de collecte de renseignement et d'enquête fournissent un point d'appui aux partisans de l'évolution qui prétendent que les garanties classiques de droit pénal sont dépassées. Les réformistes au contraire prônent la transformation de la police pour défendre ces garanties. Il semblerait que, pour ce qui est de cet argument aussi, ils soient minoritaires. À l'époque du grand tournant politique, nous avions cru découvrir la cause des dénis de droit de la police dans les mécanismes de fonctionnement de la dictature. Les partisans d'une police dure ont cependant pu constater avec soulagement que la brutalité n'est pas étrangère aux pratiques policières des démocraties bourgeoises : tacitement, on y reconnaît qu'occasionnellement la brutalité est nécessaire et que si, malgré tout il y a une bavure, l'opinion publique se montre exceptionnellement compréhensive. Les réformes visant à défendre les libertés ne feraient qu'affaiblir la capacité d'autodéfense des démocraties. Et pour ce qui est de la corruption policière, il faut l'éradiquer au fer rouge. La meilleure façon pour ce faire est le renforcement du contrôle interne de la police, l'accroissement de la discipline, la police des polices, le renforcement du contre-espionnage interne. Toutes ces méthodes seront mises en œuvre avec une efficacité maximale par une organisation centralisée et militaire.

....
(5) SABATIER, 1999.

PERMANENCE DU MONOPOLE ÉTATIQUE DE LA SÉCURITÉ

En Hongrie, l'approche traditionnelle de la sécurité publique n'a pas changé, et son origine peut clairement être recherchée dans la période de l'État-parti consolidé. Ceci signifie que la sécurité publique est en quelque sorte un cadeau de l'État paternaliste à la population. La principale caractéristique de cette situation est que le danger n'existe pas, la criminalité étant réduite. La défense de cet ordre a pour outil essentiel la présence de l'autorité et l'utilisation de la contrainte physique légitime. On pourrait aussi dire que la défense de l'ordre public relève du monopole étatique. Les réformateurs ont tenté en vain de mettre fin à ce privilège même si les premiers signes avaient été encourageants.

Extension de la propriété privée, privatisation plus rapide que dans d'autres pays en transition, présence antérieure du capital étranger, tout ceci annonçait la victoire de l'économie de marché. Sur le marché, la sécurité est donc devenue une marchandise. C'est le fondement de l'apparition de polices privées qui sont, dans les régions développées, déjà les partenaires à égalité des forces de l'ordre d'État ou des municipalités.⁶ Les sociétés fournissant des prestations de sécurité privée (protection, surveillance, enquêtes) sont devenues des entreprises aussi prometteuses qu'à l'Ouest. Le tribunal de commerce recense actuellement environ 3 000 entreprises de ce type, qui emploient 60 000 personnes alors que la police ne compte que 42 000 salariés. Ce grand nombre représente le problème essentiel. Nombreuses sont les entreprises bas de gamme. Les propriétaires de ces entreprises, attirés par des profits rapides, ne prêtent pas attention à la formation des employés et embauchent des personnes sous-qualifiées, auxquelles ils peuvent verser des salaires dérisoirement bas. Les appels d'offres publics sont systématiquement gagnés par les entreprises qui fournissent les services les plus mauvais car les administrations ne veulent pas payer les prix plus élevés qui vont de pair avec des services de meilleure qualité. Il semble que l'État ne soit ni intéressé par un nettoyage du marché de la sécurité ni par la possibilité que ces

....

(6) STENNING, 1999.

services privés deviennent des partenaires de la police. De leur côté, les entrepreneurs privés sont à la recherche des commandes d'État qui sont sûres, ce qui signifie naturellement une menace de corruption. Toute erreur commise par les sociétés privées, le moindre soupçon de relation avec l'économie illégale renforcent le monopole de la police d'État en matière de sécurité publique. La concurrence ne joue donc pas, qui pousserait à la réforme des forces de sécurité. Au départ, les meilleurs spécialistes de la police ont pu être séduits par les possibilités de rémunérations élevées offertes par la sécurité privée, mais le marché a fait le plein et la séduction a disparu. Ce fut donc une raison de moins pour accroître les salaires dans la police. Malgré l'existence, depuis 1998, d'une chambre professionnelle défendant les intérêts de la sécurité privée, la situation décrite ici n'a pas changé à ce jour.

Le bon niveau de sécurité publique fourni par l'État-parti était auparavant complété par le sentiment de sécurité affirmé des citoyens qui s'appuyait sur le plein emploi et des prestations sociales modestes mais dispensées à tout le monde. Les citoyens ont perdu toute envie de se défendre eux-mêmes et dans le même temps la solidarité sociale, elle aussi, s'est éteinte. S'ils ne peuvent pas en appeler à ces deux ressorts du comportement civique (autodéfense et solidarité), les systèmes sociaux et locaux de prévention de la criminalité ne peuvent tout simplement pas fonctionner. Le conseil national de prévention de la criminalité créé en 1995 n'est pas autre chose qu'une instance gouvernementale. Il a été jusqu'à présent incapable de lancer un programme d'ampleur à portée globale. Les pouvoirs locaux font preuve de passivité, ils n'ont pas pour attribution le maintien de l'ordre public et ne reçoivent pas de financement pour cet objectif. La coopération avec la police se réduit à l'entretien de relations personnelles. Les pouvoirs locaux les mieux dotés aident la police par des dons qui ne suffisent pas à améliorer la qualité du service. La loi sur la police a rendu possible la création de conseils de sécurité publique et de prévention criminelle associant police et municipalité, mais peu d'entre elles ont utilisé cette ouverture. La police n'est pas confrontée à des alternatives en

....

(7) Országos Polgáror
Szövetség.

matière de prévention de la criminalité ; par contre, elle est à l'origine de mesures de prévention en harmonie avec la philosophie policière. La Fédération nationale des gardes civiques⁷ est présente dans presque tous les gros villages et villes du pays, et comprend environ 40 000 membres. Son président, qui les représente face aux partenaires extérieurs, est un général de police en retraite. Les volontaires contribuent à l'amélioration de la sécurité publique dans les espaces publics en patrouillant avec la police. La Fédération est devenue un bon partenaire pour la police centralisée. On ne peut s'attendre à ce que les réformes partent de là et il est au contraire nécessaire de veiller à ce que la Garde civique ne reprenne pas à son compte les fonctions et méthodes des autorités officielles. On recense, par ailleurs, sous la direction des pouvoirs locaux, des organes de contrôle des espaces publics qui pourraient servir de berceau dans le futur à des polices locales. Toutefois, aujourd'hui, ni leur mission (maintien de l'ordre dans les lieux publics et respect des règles de stationnement) ni leur ressort de compétence ne rendent ces organisations aptes à jouer ce rôle.

73

UN BUDGET SANS PLAN DE DÉVELOPPEMENT

Le fonctionnement économique de la police a longtemps été caractérisé par la pénurie et l'endettement. En 1991, elle bénéficiait encore de 4,1 % du budget central de l'État ; en 1997, elle ne pouvait plus compter que sur 2,3 %. Le maillon le plus faible du système centralisé est le financement car tous les signes indiquent qu'une aussi énorme organisation ne peut se gérer que par le gaspillage. La dépense commence en haut de la pyramide et plus l'on descend la hiérarchie, moins il y a d'argent pour faire face aux besoins. C'est ce dont témoigne à Budapest, l'hôtel de police le plus moderne d'Europe, qui pourtant s'avère déjà trop petit pour les organes de police qui y officient fort nombreux. Par contre, les hôtels et préfectures de police de province (capitaineries et capitaineries principales) sont dans un tel état de délabrement que le médiateur parlementaire pour les droits du citoyen en a fait mention dans son

rapport de 1998. Jusqu'à présent, le budget a pu assurer à peine plus que le maintien de la capacité de fonctionnement, parfois le redressement de situations de pénurie. Les particularités des organisations centralisées se manifestent aussi dans les investissements. La police a réussi à mettre en œuvre des grands investissements centralisés comme l'achat du système dactyloscopique informatisé ou la création de laboratoires permettant d'inventorier les profils ADN. Par contre le fonctionnement quotidien est en permanence sujet à des difficultés et les conditions de vie et de travail des policiers ne s'améliorent pas de façon sensible. Cette forme de modernisation qui n'accorde d'importance qu'à la dimension technique bute sur deux obstacles. Le premier est l'aspect très limité du cadre budgétaire central, le second l'absence de plans de développement, ce qui peut aboutir à des acquisitions fondées sur une conception éphémère et finalement très chère. En outre, l'accueil de nouvelles technologies n'est possible qu'avec un personnel bien formé.

LA FORMATION ET LE PROBLÈME DE LA GESTION DES CARRIÈRES ET DES EFFECTIFS

La formation professionnelle est la cause de beaucoup de soucis pour les tenants de la ligne évolutionniste. Les écoles de police ne peuvent fonctionner correctement qu'à la condition d'une prévision sur cinq ou dix ans des besoins de sécurité intérieure et d'une capacité de centraliser et de synthétiser les expériences pratiques. Il faut aussi compter sur le fait que la mise en œuvre de la formation professionnelle moderne exige beaucoup de temps. Les écoles mettent des années à se constituer un profil. Tout ceci ne peut être réalisé sans analyse scientifique du fonctionnement du domaine de la sécurité intérieure. La dernière décennie a été des moins favorables à la création d'une école.

Les incertitudes sont apparues autour de trois questions. Une première interrogation porte sur la formation des officiers de police : doit-elle se dérouler en école militaire ou dans un souci de rapprochement de l'enseignement civil supérieur. Lors des dix dernières années, les étudiants ont dû changer leur tenue, passant de l'uniforme aux vêtements

civils puis revenant de nouveau à l'uniforme. Nous sommes actuellement les témoins d'un renforcement des attributs militaires alors que l'École supérieure des officiers de police est devenue un établissement autonome d'enseignement supérieur accrédité par la procédure standard du ministère de l'Enseignement.

Deuxièmement, il a fallu clarifier les niveaux de formation des policiers et l'articulation entre les diverses écoles. Actuellement, la formation se fait à deux niveaux. Les sous-officiers fréquentent un lycée professionnel, les officiers une école supérieure (BAC+4). L'articulation est totalement absente de ce schéma, du fait que, jusqu'à présent, les écoles de sous-officiers dépendaient de la police alors que l'école supérieure relevait du ministère de l'Intérieur. Certes depuis peu, toutes les institutions de formation sont passées sous la tutelle du ministère. Troisièmement, il faudrait insérer les conceptions relatives à la formation dans une conception globale de la gestion des ressources humaines, ce qui permettrait de savoir quelle proportion d'officiers et de sous-officiers on souhaite obtenir. Pour l'instant, la Hongrie diverge significativement du modèle ouest-européen puisqu'un tiers du personnel est composé d'officiers contre 8 à 12 % ailleurs. Il semble que les solutions anti-réformes n'ont pas réussi à ouvrir de perspectives d'avenir à ceux qui choisissent la carrière de policier. La professionnalisation reste une tâche à accomplir dans l'avenir.

LA POLICE DU FUTUR

Les dix dernières années ont produit des résultats mais aussi des échecs dans le domaine du droit, de l'organisation et du fonctionnement de la sécurité intérieure. Des tâches n'ont pas été accomplies, qu'il faudra mener à bien dans la prochaine décennie, avec l'espoir, d'ici-là, d'une adhésion à l'Union européenne.

DES RÉSULTATS POSITIFS

La police dispose de toutes les bases réglementaires et juridiques qui assurent la légalité de son activité dans un

État de droit démocratique. La loi sur la police a été adoptée par le Parlement en 1994. Le système de collecte des informations secrètes a été réglementé en harmonie avec les normes européennes. Outre les principes de nécessité et de proportionnalité que ces règles respectent, on a transféré l'autorisation d'emploi de moyens secrets qui limitent gravement les droits des citoyens au ressort de compétence du juge. Tous les accords internationaux qui portent sur la réglementation de l'aide judiciaire en matière criminelle, de la lutte contre le terrorisme, de la coopération policière internationale sont devenus parties intégrantes du droit interne. Une loi a été adoptée sur l'action contre le crime organisé, qui fournit les fondements juridiques à la protection des témoins, à l'utilisation d'enquêteurs en mission secrète et au contrôle du fret. En tant que membre du Conseil de l'Europe, notre pays accorde toute son attention aux recommandations du Conseil en matière d'élaboration des lois ; et en tant que candidat à l'adhésion à l'Union européenne, il poursuit sans discontinue l'harmonisation de la réglementation sur la sécurité intérieure.

76

La police a maintenu sa capacité de fonctionnement et a réussi à garder sous contrôle la criminalité, de sorte que son dramatique essor a pris fin et qu'on a même observé une baisse en 1999. L'équilibre social a été maintenu, la sécurité publique a rendu possible le développement politique, social et économique. Le nombre de policiers a augmenté en fonction des besoins, et les salaires ont progressé plus que la moyenne nationale ; les exigences à l'embauche se sont accrues et le temps de formation s'est allongé.

La reconnaissance sociale dont bénéficie la police a connu une amélioration : les citoyens perçoivent les efforts des policiers pour lutter contre la criminalité.

Dans le domaine de la sécurité intérieure, plusieurs grandes opérations de développement ont été des succès qui permettent de fournir une panoplie naturelle de moyens dans le travail policier : bases de données informatisées, communications des services de permanence, systèmes autonomatisés d'identification pour la lutte contre la criminalité.

Dans un contexte où la coopération internationale ne cesse de gagner du terrain, nous sommes des partenaires fiables pour les polices des pays voisins. Les améliorations organisationnelles ou techniques exigées par les normes européennes sont réalisées sans retard. Notre pays participe au programme international « Droits de l'Homme 2000 » organisé par le Conseil de l'Europe. Avec l'aide du programme PHARE, une recherche en coopération anglo-hongroise examine la corruption policière. Nous adhérons à l'initiative qui vise à l'établissement d'un code éthique de police européen à portée universelle.

DES POINTS DÉFICIENTS

Les taux d'élucidation concernant les crimes les plus graves, les attentats (exécutions) liés au crime organisé, les explosions et les assassinats n'ont pas progressé. En matière de petite et moyenne délinquances, il n'existe pas de réelle politique de prévention associant de façon active la population ; l'évaluation de la performance policière n'est fondée que sur les statistiques de la criminalité, là où un réel dispositif d'enquête de victimisation permettrait de prendre la mesure du sentiment d'insécurité de la population et des effets latents de la criminalité.

Comment expliquer les échecs face à ceux des crimes graves qui présentent de grands risques pour la société, qui dénotent une forte organisation et qui dérangent le fonctionnement normal de l'économie, lors même que ces dernières années, les organes de sécurité nationale et de défense de l'ordre constitutionnel ont tenté de s'attribuer des compétences de plus en plus larges dans ce domaine ? Ils se sont aussi efforcés d'obtenir, en liaison avec l'extension de leur sphère de compétence, l'habilitation à utiliser l'ensemble complet des moyens secrets d'obtention des preuves. Mais comme entre ces organismes la coopération qu'on pourrait attendre n'existe pas, qu'il y a beaucoup de doublons, les forces et les moyens s'effilochent, l'analyse synthétique des preuves saisies n'a pas lieu et le contrôle juridique des enquêtes, tâche qui reviendrait aux services du procureur, n'existe pas. La situation qui en résulte ne

pourra être changée que par une réforme en profondeur de la procédure pénale.

L'organisation de la police ne tient pas compte des différences qualitatives existant entre les diverses missions policières ; la centralisation est excessive et sert de principe d'organisation exclusif. Les réorganisations sont fréquentes, de même que les programmes entamés et jamais menés à terme. Il n'y a aucun plan à long terme. Jusqu'à présent, il n'est pas un seul gouvernement qui ait réussi à formuler de stratégie globale pour la sécurité intérieure. Pour certaines questions, le corps de police est laissé à lui-même ; pour d'autres au contraire, il ne dispose pas d'une autonomie suffisante. Par exemple, le développement de l'organisation exigerait une volonté gouvernementale ; inversement, le choix des affaires dans lesquels une enquête doit être menée relève exclusivement de la compétence du procureur.

Il n'y a pas de politique des ressources humaines bien définie, le travail policier n'est toujours pas devenu une profession à l'égal des autres. Le départ de nombreux policiers ayant officié dans la période antérieure a pour conséquence un manque de professionnalisme et d'expérience généralisés. On voit souvent surgir des affaires suspectes de corruption, des exemples de brutalité policière qui n'entraînent pas majoritairement de poursuites. La solidarité de corps fonctionne d'une manière cynique, et il en sera ainsi tant qu'un code éthique ne sera pas élaboré et appliqué. Les policiers ne se sentent pas en sécurité car leur travail exigerait une large autonomie. À l'inverse dans le quotidien du service, les aspects militaires du règlement paralysent les aptitudes. Ce système n'est capable d'utiliser qu'avec une très faible efficacité le savoir professionnel disponible.

DE LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME

Le passage en revue des forces et faiblesses nous amène à la conclusion qu'on ne peut éviter la réforme jusqu'ici repoussée. Mais quelles sont les chances d'un tournant radical à l'aube du XXI^e siècle ? Pour le découvrir, il faut prendre en compte les facteurs présentés ci-dessus dont nous avons affirmé qu'ils étaient les obstacles ayant empêché dans la

période précédente un changement de grande ampleur. Avant l'inventaire lui-même, deux remarques liminaires s'imposent.

La première de ces remarques est qu'il n'y a pas d'intérêt à débattre pour déterminer si l'état actuel de la police est le fruit des spécificités d'une situation objective ou si la responsabilité en revient à la politique erronée menée par les gouvernements successifs en matière de sécurité intérieure. La particularité de la structure du droit public hongrois est que le pouvoir exécutif dispose d'un poids disproportionné dans la défense de la sécurité publique. L'évolution en Europe occidentale va dans le sens d'une désagrégation de ce monopole administratif, et ce dans au moins quatre directions : intégration européenne de la sécurité intérieure et limitation corrélative de la souveraineté de l'Etat-nation ; renforcement des pouvoirs locaux et décentralisation des missions et compétences de sécurité intérieure ; montée en puissance de la sphère privée et du marché de la sécurité ; renforcement enfin de la société civile et de ses prérogatives de contrôle.⁸ Dans la mesure où l'évolution en Hongrie n'a pas encore laissé se développer ces phénomènes, le gouvernement sait à juste titre que, pour ce qui est de la défense de la sécurité publique, il devra encore s'appuyer pour l'essentiel sur l'administration d'État qu'il dirige. C'est une autre question que de constater qu'il n'a pas souhaité voir cette administration abandonner ce rôle décisif sous prétexte que posséder une armée de près de soixante mille hommes en armes chargée du maintien de l'ordre, était un facteur de pouvoir hautement rassurant. Mais il est vrai aussi que la capacité de violence légitime ainsi à sa disposition a été mise en œuvre dans l'intérêt de la communauté quand elle a été utilisée pour repousser les dangers qui menaçaient la sécurité publique. En dix ans de politique de sécurité intérieure, on peut signaler de très nombreuses décisions et actions allant dans le bon sens. Cela vaut la peine d'y prêter attention car c'est sur elles qu'on peut construire l'avenir. La conception proposée reste la voie du compromis et de la coopération.

La seconde remarque liminaire est une mise en garde : on ne pourra définir de grandes lignes pour l'avenir tant que

....
(8) RECASENS, 1999.

l'on ne se sera pas mis d'accord sur une évaluation concensuelle et partagée des résultats obtenus depuis dix ans. Sur ce point, deux cas extrêmes, qui se sont chacun déjà traduits dans la réalité, sont possibles. Le premier consiste à faire apparaître les résultats obtenus par cette conception évolutionniste comme l'équivalent d'une réforme et à proclamer qu'il n'y a aucun besoin d'une grande transformation. De l'autre côté, c'est aussi distordre la réalité que de décrire la défense de l'ordre public dans les années quatre-vingt-dix comme la renaissance de l'État policier et d'annoncer que sa destruction sera la révolution de l'ordre intérieur. Nous ne nions d'ailleurs pas que les propositions qui suivent souhaitent remplir le rôle d'orientation intermédiaire.

DES ÉTAPES DE LA RÉFORME

80

Lors de l'élaboration de la Constitution définitive de la République Hongroise, il faut que le législateur prête bien plus d'attention que jusqu'à présent à la définition de la position constitutionnelle de la police. À l'opposé de la solution en vigueur actuellement, celle-ci ne peut être placée qu'au sein de l'administration publique civile, dont l'appareil de sécurité publique est partie intégrante. Ce serait la première étape de la démilitarisation.

La deuxième étape de la démilitarisation passe par une modification du statut des personnels de police en service de sorte qu'ils relèvent d'une branche particulière de la fonction publique d'État. Il faut supprimer la parenté artificielle maintenue jusqu'à présent avec la situation juridique des militaires en service.

Il est nécessaire d'établir un plan stratégique à dix-quinze ans pour la sécurité publique. Dans ce cas le programme stratégique prendrait la forme d'une résolution de l'Assemblée Nationale.

Il faut définir en tant que mission obligatoire assignée aux pouvoirs locaux les tâches locales de sécurité publique. On pourrait à cette fin verser aux collectivités locales une aide prélevée de façon normative sur le budget central. Serait ainsi fournie la base servant à créer les polices municipales.

En matière de procédure pénale, il faut aboutir à ce que soit créée une police criminelle sous la tutelle du parquet, dont la mission consisterait en l'établissement des preuves et la mise en œuvre des mesures de contrainte, outre l'exécution de tout ce qui relève de la compétence du procureur. Dans de telles conditions la justice criminelle pourrait fonctionner séparément du pouvoir exécutif, autonome et soumise uniquement à la loi. Ce serait l'instrument le plus efficace dans la lutte contre la corruption politique et l'assainissement de la vie publique. Celui-ci n'est envisageable que si l'on dégage au préalable un consensus permettant de placer le débat sur la sécurité publique hors de portée des clivages partisans.

Enfin, il faut créer une culture de direction et de coopération, condition indispensable à la professionnalisation du corps de police. Avec le rétablissement du prestige moral il est nécessaire d'augmenter significativement et dans le même temps les salaires des policiers. La décentralisation fournit les ressources complémentaires pour ce faire et rend plus rationnel le fonctionnement économique.

■ Géza FINSZTER

Criminologue à l'*Institut national de criminologie de Budapest*

B I B L I O G R A P H I E

FINSZTER (G.), 1994, « *La police et la sécurité publique* », in ROBERT (P.), SACK (F.), *Normes et déviances en Europe, un débat Est-Ouest*, Paris, L'Harmattan, p. 147.

KORINEK (L.), 1992, « *A rendörség modernizációja* » [La modernisation de la police], *Belügyi Szemle*, février, p. 3.

RECASENS (M. A.), 1996, *Pays en transformation....*, Strasbourg, 19-22 novembre.

RECASENS (M. A.), 1999, *Le contrôle des pouvoirs de la police*, Strasbourg, 24-26 novembre.

SABATIER (M.), 1999, « *Europol, un embryon de police européenne ?* », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, n° 3, p. 322.

STENNING (M. P.), 1999, *Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée*, Strasbourg, 24-26 novembre.

VEREBÉLYI (I.), 1989, « *A belügyi igazgatás reformja* » [La réforme de l'administration de l'Intérieur], *Belügyi Szemle*, mai, p. 3.

TRANSFORMATION POLICIÈRE EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE : UNE RÉFORME AMBIVALENTÉ ?

par Vladimira DVORAKOVA, Jiri KUNC

Dans le cadre des transformations de la société et des institutions tchèques pendant dix ans, la police a subi de profonds et très controversés changements. En négatif, la surpolitiséation forcée du Corps accompagnée d'une invasion des non-professionnels et le départ des agents expérimentés - qui plus est sous le choc du crime organisé - ont perturbé le travail policier. On note cependant un changement positif à partir des années 1996-1998, renforcé par l'intégration et l'homologation de la police dans les structures européennes.

....

(1) La répression nazie contre les étudiants tchèques en 1939.

Les réflexions qui suivent ne prétendent aucunement faire le tour de la question, mais fournir quelques éléments en vue d'un repérage de ses implications, d'un point de vue socio-politique résolument critique. Cette approche est dictée par la conviction que la transformation du corps policier en Tchécoslovaquie revêt une signification extraordinaire en effet, l'ensemble du processus de transition au sein de la société a été enclenché à la suite d'une action de répression policière de routine contre une manifestation des étudiants organisée le 17 novembre 1989, date symbolique.¹ Punir les policiers coupables et transformer le corps policier, telle fut précisément la première revendication de l'opposition dispersée, non consolidée, et son unique et seul point de convergence. L'ancien régime s'écroula peu de jours après et il fut procédé à des changements d'ambition beaucoup plus large. Quel est le bilan de la transformation policière plus de dix ans après ? Selon une enquête de l'organisation internationale

Transparency International (TIC), dont les résultats ont été publiés en mai 2000, la police apparaît comme la moins crédible des institutions d'État, aux yeux des citoyens tchèques.² L'argument principal développé par *Transparency International* porte sur la corruption généralisée, les pots-de vin offerts et acceptés à tous les échelons de la hiérarchie policière. Le Président de la police, Jirí Kolář, a réagi sur-le-champ face à la corruption en admettant que si la corruption était un phénomène assez grave, on ne saurait pourtant considérer l'institution entre les mains des mafias, l'image de déception du public étant précisément le fruit des efforts énergiques de l'institution pour lutter contre la mafia dans ses propres rangs et pour en informer le public³.

Tableau 1 : L'IMAGE DE LA POLICE DANS LA SOCIÉTÉ

Avis général sur l'efficacité de la police (1990-1999)	90	91	92	93	94*	94*	95	96*	96*	97	98	99
réponse affirmative	24	29	37	33	33	40	42	42	43	42	47	56
réponse négative	70	59	54	59	60	55	47	50	46	50	44	38

Source : IVM, 1994, 1996 (février et novembre)

Cet article ne se veut pas le témoignage exhaustif des failles de la transformation en cours en République tchèque ; il vise plutôt à souligner que ce sont les blessures qui indiquent finalement à quel point l'histoire est de nouveau en marche en République tchèque, même pour l'institution policière en butte à des changements difficiles. Comment établir le bilan d'un processus aussi compliqué, nullement terminé, et sur lequel continuent de débattre et de disputer les parlementaires de la République tchèque ?

LES CONDITIONS SOCIO-POLITIQUES DE LA TRANSFORMATION

Pour reprendre les typologies courantes des transitions⁴, la transformation tchèque se caractérise par le collage de l'ancien régime. Suivant la logique de ce modèle, le souci de maintenir les institutions l'emporte sur le désir de susciter leur transformation. Cela implique une ligne de conflit continuité-transformation différente de celle qu'on

....
(2) Selon la même enquête, les magistrats sont classés sous l'épithète «crédibilité médiocre» à la deuxième place.

....
(3) *Pravo*, 19 mai, 2000, p. 1-2.

....
(4) O'DONNELL, SCHMITTER, WHITEHEAD, 1986 ; SHARE, MAINWARING, 1986, p. 87-135.

pouvait constater pendant la transition espagnole (mais aussi dans les cas hongrois ou polonais...) et une lutte politique pour le contrôle de certains portefeuilles ministériels, notamment celui de l'Intérieur. Citons l'exemple, parmi les courants de la nouvelle force politique dirigeante, du Forum civique, qui, au cours de sa formation élémentaire et sans un programme défini au-delà de la dissidence contre un régime non-démocratique venant de capituler en laissant un héritage assez riche d'expériences de répression, d'informations accumulées sur les activités tant publiques que privées de l'ex-dissidence, se convertit d'un seul coup en gouvernement. La peur généralisée à l'égard des capacités de répression de la police et des informations accumulées par la police secrète constitue alors le fond des querelles entre les représentants du régime naissant.

Les conséquences visibles de ce processus furent assez désastreuses. Dans la première phase - en 1989 - c'est un triumvirat qui dirigea le ministère et la police, ce qui veut dire que personne ne dirigea, mais qu'il existait un champ assez large pour la manipulation ou la destruction d'informations et de matériaux confidentiels. En 1990, est nommé ministre un dirigeant du Parti populaire (un parti catholique, ayant participé aux gouvernements communistes) qui a la confiance du Président de la République, bien qu'en même temps contesté par le Forum civique. S'en suivit une avalanche de représentants de divers courants politiques qui se disputèrent les postes de vice-ministres et des postes dans la Police.

En définitive, il en résulta d'une part, l'arrivée des non-professionnels à tous les postes importants aussi bien au ministère qu'à la police et d'autre part, l'activité de groupes de personnes ayant un pouvoir presque suprême de décision, seulement limité par la contresignature du ministre, notamment au sein de commissions de vérification organisant une épuration du personnel sans avoir de responsabilité dans le fonctionnement du ministère et du corps policier. Or, les membres de ces commissions de vérification n'étaient pas toujours d'anciens dissidents ou prisonniers politiques, mais aussi, selon des sources non-officielles, des agents issus de milieux caractérisés par un passé criminel

classique, animés d'un esprit de revanche vis-à-vis des nouveaux policiers ou des juges.

À un certain esprit de chaos et d'irresponsabilité dans la première phase de la transformation policière, il faut ajouter l'amnistie généreuse du nouveau Président de la République, Václav Havel, qui libéra 22 000 prisonniers (en laissant les prisons presque vides) où 80 % d'entre eux retournèrent assez rapidement.

Par ailleurs, il est important de mentionner le contexte dans lequel s'opère la transformation de la police dans les phases suivantes : l'ouverture des frontières induisit une prolifération inédite du crime organisé, du blanchiment de l'argent du commerce de la drogue. Le processus de la privatisation sans aucun contrôle légal des sources de financement des nouveaux propriétaires devint la voie préférée du blanchiment. On se souvient de la tenue à Prague d'un « sommet » des mafias les plus importantes d'Europe.

Enfin, la transformation de la police s'est faite parallèlement aux tentatives de transformation de la justice, du Code pénal et des procédures, ce qui, jusqu'à maintenant, a compliqué le fonctionnement des tribunaux.

L'INSTITUTION DE LA POLICE ET SES CHANGEMENTS

ESQUISSE DE LA STRUCTURE ACTUELLE

La Police de la République tchèque reste subordonnée au ministère de l'Intérieur selon une loi (n°283/1991 Sb.) qui a subi depuis 1991 une douzaine de modifications.

Parmi les réformes entreprises, la plus novatrice fut l'institution de la Présidence et d'un Président de police. Selon la proposition de ce dernier, le ministre crée des corps ayant la capacité d'agir sur tout le territoire ou seulement sur une région pour le maintien de l'ordre (les actions de masse), la police criminelle, la police administrative (délivrance des pièces d'identité, des passeports, des ports d'armes, fonction en passe d'être confiée à l'administration civile), un service pour garantir la sécurité des fonctionnaires constitutionnels et du corps diplomatique, un service pour les étrangers et la surveillance des frontières, la

....

(5) Membre de l'*European Network of forensic institutes* depuis mars 1998, ce qui est à noter, s'agissant de la première unité de la République tchèque intégrée dans les structures euro-atlantiques.

police ferroviaire, le service aérien et le service d'intervention rapide. À la tête de chaque service, est nommé un directeur.

À côté de cette subdivision, des Unités spéciales sont créées, comme l'Unité pour la détection du crime organisé, uooz (dont la fondation au 1^{er} janvier 1995 peut être considérée comme assez tardive), et le Service pour la détection de la corruption et de l'activité économique criminelle importante (SPOK). Par ailleurs, l'Institut criminologique pragois⁵ s'occupe des expertises pour les organes judiciaires. Enfin, il faut mentionner le Centre national Interpol-Prague.

INSTRUCTION : DE QUELQUES TOURS DE PASSE-PASSE

En qualité d'organes policiers autonomes, fonctionnent des Bureaux d'instruction dont les enquêteurs sont nommés par le Ministre. Leur marge d'action tient dans le respect exclusif de la loi ; leur liaison avec la police criminelle permettant d'exiger de celle-ci l'effectuation des actes d'instruction.

De 1950 à 1956, l'instruction était confiée à un procureur autorisé à déclencher l'intervention de la police (dénommée à l'époque le Corps de la sécurité nationale). Cette institution permettait d'abuser facilement du droit pénal pour punir les opposants politiques. Voilà pourquoi on crée de surcroît, en 1956 (la relation avec la déstalinisation à peine entamée est évidente) l'institution des enquêteurs judiciaires qui, jusqu'en 1961, ne disposèrent d'aucune autonomie procédurale. En 1964, c'est autour des unités autonomes d'instruction judiciaire de la sécurité publique, annonciatrices des bureaux d'instruction de la police actuels, d'être créées. D'autres modifications de la loi suivirent dans les années 1990, 1991 et 1993, dont la plus significative, celle de 1990, augmente les compétences en la matière, jusqu'à saturation de la capacité d'enquête de ce corps. Au reste, cette disposition a eu des conséquences sur le corps policier dans son ensemble, puisque, comme nous l'avions écrit ici⁶ il y a quelques années : «pour tout cas de dégradation de bien où un obstacle est

....

(6) KUNC, 1992.

forcé (par exemple, si un lapin est volé après qu'on a forcé la porte de la lapinière), il faut qu'une équipe complète d'investigation (y compris un spécialiste en dactyloscopie, etc.) sorte pour enquêter sur le terrain. Étant donné qu'un poste de police-type de soixante hommes n'a que deux automobiles et une quantité limitée d'essence à sa disposition, on peut facilement juger de la rapidité et de la qualité du travail policier.»⁷

En 1993, une autre modification de la loi supprima les organes d'instruction de la procureur et les gardes mobiles de la police de sorte que les enquêteurs se sont vus chargés d'instruire intégralement toutes les affaires. Actuellement, ceux-ci réalisent les auditions de témoins et les interrogatoires, commandent des rapports, des expertises, recueillent toute autre preuve susceptible de contribuer à l'élucidation du crime. Ils prononcent l'inculpation formelle à la personne suspectée, mais, ne peuvent décider d'une mise en détention préventive ni procéder à une écoute téléphonique, à la perquisition d'un appartement, sans le consentement du juge.

88 L'autonomie des enquêteurs judiciaires est qualifiée de «processuelle». Cela renvoie au fait que le Bureau d'instruction dispose de sa propre structure d'organisation et qu'il n'est pas subordonné au Président de la police, mais directement au ministre de l'Intérieur, ce qui devrait diminuer la capacité des autres unités policières à influencer les résultats, par exemple, en vue d'embellir les statistiques de la criminalité.

La structure du Bureau est symétrique à celle des tribunaux avec un bureau central pour la République tchèque ayant surtout à sa charge des tâches de coordination, mais ayant également à connaître des affaires criminelles de première importance (les intérêts fondamentaux du régime démocratique, la protection et la sûreté de la République, l'activité des services secrets, etc.). Existait ensuite des Bureaux régionaux d'instruction et, enfin, des Bureaux de district. Le principal problème de cet organe policier est le manque du personnel. En 1998, chaque instructeur-enquêteur avait sous sa responsabilité soixante-cinq affaires criminelles à instruire.⁸ L'autonomie considérable des inspec-

....
(7) KUNC, 1992, p. 38-48.

....
(8) Rocenka Ministerstva vnitra, Praha, Ministerstvo vnitra, 1999, p. 120.

....

(9) Ce qui signifie concrètement que les policiers deviennent des fonctionnaires civils. Cela s'inscrit dans un processus plus large qui consiste à délester le corps policier de tous les agents qui ne participent pas directement au service actif. À ce titre, la gestion des cartes d'identité et des passeports a été transférée de la police aux organismes civils régionaux.

....

(10) *Právo*, 26 juillet 1999.

teurs-enquêteurs est limitée par un contrôle de légalité exercé par l'organe des représentants (ou délégués) de l'État. Sinon identique, ce contrôle présente de nombreuses similitudes avec l'institution de l'ancienne procureurat. Il est compétent au niveau de la procédure de l'enquête, dicte le déroulement du processus, donne le droit de bloquer et de renvoyer l'inculpation et l'accusation pour complément de preuves, voire ôter la cause à l'enquêteur et supprimer ses décisions, s'il les considère comme illégales. Ses membres sont les représentants de l'État devant les juges, selon un modèle judiciaire inspiré des États-Unis.

Une autre institution policière spécifique, le Bureau de documentation et d'investigation des crimes du communisme a été créée le 1^{er} janvier 1995. Cette juridiction exerce ses compétences sur l'intégralité du territoire de la République tchèque. Ce Bureau est compétent pour rechercher tous les crimes politiques commis pendant la période de 25 février 1948 au 22 décembre 1989. Il est composé de deux sections, instruction et documentation. Actuellement, une bonne part de la documentation se prépare à fonctionner hors du cadre policier et à passer à l'état civil.⁹

L'Inspection du ministre de l'Intérieur est l'organe suprême de contrôle. Elle est sous le contrôle direct du ministre. Parmi ses compétences, figure la recherche des crimes ou délits commis par les agents de police. Les membres de cet organe jouissent d'un prestige et d'un respect considérables, mais, comme ils le commentent avec amertume, ils perdent beaucoup de vieux amis dans les rangs policiers. Le directeur de cet organe est nommé et révoqué directement par le Ministre.

LE DILEMME À RÉSOUDRE

D'autres modifications de structure sont prévues dans le cadre d'une loi en préparation sur l'administration de l'État. La modification la plus importante consisterait en ce que le poids principal de tout le processus de collecte des preuves revienne à la charge des juges. Ce qui signifierait le transfert d'une partie des compétences de la police aux représentants de l'État et la suppression des bureaux d'instruction¹⁰. Tout

cela doit être mis en relation avec une recodification fondamentale du droit en préparation, mais dont la version présentée par le ministre de la Justice, O. Motejl, a été repoussée par le Parlement en mai 2000. Il s'agissait d'un plan ambitieux visant à réformer non seulement le Code, mais tout le droit pénal en vigueur. L'ambition de ce projet peut paraître banale, mais elle est importante. En effet, actuellement, chaque affaire fait l'objet d'une investigation à trois niveaux, soit par les policiers de la criminelle, puis par les bureaux autonomes d'instruction contrôlés par les représentants de l'État, enfin par les juges ; les activités de toutes ces instances exigent de répéter la collecte des mêmes preuves au moins trois fois avec des délais, des sur-sis et des témoins oublieux...

LES MOYENS ET LES CAPACITÉS HUMAINES

UN CORPS RÉNOVÉ, MAIS DANS QUEL SENS ?

90

Quelques brèves données statistiques peuvent fournir une information suffisante sur la portée de la transformation policière : sur les 40 922 membres actuels, 57,78 % du corps policier a été recruté après 1989 constituent . Pour ce qui est du niveau d'instruction, les effectifs se répartissent comme suit : 0,05 % sont dotés d'un niveau élémentaire, 2,76 % d'un niveau moyen sans baccalauréat, 85,83 % d'un niveau baccalauréat. Les universitaires du premier cycle (trois ans) forment 3,15 % du personnel, ceux qui disposent d'une formation universitaire complète (5 ans) représentent 8,21 % de l'ensemble.¹¹

La dynamique de la courbe de l'éducation est assez parlante et plutôt négative, surtout en ce qui concerne les principaux postes de décision. Un nombre important d'enquêteurs juristes, formés à l'université, est parti. Les postes de direction, surtout avant 1996, sont occupés par le nouveau personnel, généralement sans éducation ni grande expérience professionnelle. Une série de données à ce propos a été publiée récemment, en mars 2000, dans la presse quotidienne, en rapport avec une polémique opposant le Président de la République, Václav Havel, et le premier

....
(11) Source : Le porte-parole de la Police de République tchèque, Janvier 2000 ; l'Annuaire du ministère de l'Intérieur daté de 1998 fait mention de 14 % d'universitaires, de 78 % du personnel avec baccalauréat et de 8 % sans baccalauréat.

ministre Milos Zeman, sur l'évaluation du fonctionnement effectif de deux unités policières, clefs de la transformation politique et sociale, à savoir le Service pour la détection de la corruption et l'activité économique importante (SPOK) et l'Unité pour la détection du crime organisé (UOOZ). Le premier ministre critiqua très sévèrement l'activité de ces deux unités, tandis que le Président de la république en fit une évaluation très positive. Cette polémique ne contribue pas à améliorer le travail policier.

Pourtant, selon les informations publiées, la majorité des membres de l'Unité d'élite sur la corruption est constituée par des agents de police récemment nommés - entre 3 et 4 ans. Par exemple, âgé de trente-trois ans, le chef de ce service, Evzen Sírek, n'a pas acquis de formation juridique. Avant sa nomination en 1995, l'expérience du directeur de l'autre Unité de lutte contre le crime organisé, Jan Kubice, se résumait au métier de chauffeur de taxi, qu'il exerçait auparavant. L'adjoint, qu'il a nommé, avait une expérience du travail policier en tant que sous-officier (brigadier-chef) ayant servi comme instructeur d'éducation physique¹².

....

(12) *Právo*, 29 mars 2000.

LES CORPS AUXILIAIRES ET LE PROBLÈME DU DÉPART VERS LE PRIVÉ

Sous «l'ancien régime», il existait un unique corps auxiliaire, celui des Gardes auxiliaires de la Sécurité publique. Il fut supprimé après 1989 et remplacé par les Corps des polices urbaines et locales - dites «gendarmeries» (loi n°553/1991 Sb.) Généralement, ces corps ont des compétences très limitées, mais, en comparaison avec la police d'État, disposent d'un équipement assez moderne grâce aux ressources financières des villes respectives.

Ces «gendarmes» disposent de pouvoirs très limités. Ils peuvent verbaliser, mener des contrôles d'identité et même retenir une personne suspecte avant de la transférer à la police mais n'ont pas de prérogative de police judiciaire. De manière très limitée, ils disposent de moyens coercitifs (tirer en l'air, avoir un chien de garde, ordonner qu'une voiture arrêtée ne puisse continuer sa route, etc.).

Tous ces facteurs - dont au premier chef, un budget insuffisant de la police - contribuent à ce qu'une partie considérable des membres du corps, notamment la part la plus qualifiée des inspecteurs-investigateurs ayant une formation universitaire de droit, mais aussi des détectives expérimentés, quittent la police pour le secteur privé. La plupart s'engagent dans des corps privés de sécurité - mais le peuvent seulement ceux qui ne sont pas affichés par la loi ou par l'ordre de l'ex-ministre de l'Intérieur, Jan Ruml, comme d'anciens collaborateurs de la police politique (la redoutable Sécurité de l'État, StB).¹³

D'autre part, l'activité ultérieure de personnes détentrices d'informations les plus secrètes n'est aucunement limitée. Par exemple, l'ex-chef du contre-espionnage tchèque (Le Service d'information de sécurité, BIS), Karel Vulterin, a accepté un poste bien rémunéré au sein d'une chaîne de télévision commerciale.

DES MOYENS TECHNIQUES MÉDIOCRES

92

Le constat général est à ce propos univoque : les capacités techniques de la police sont très insuffisantes. L'exemple le plus parlant réside dans une carence généralisée de moyens informatisés et de cours de formation continue pour ceux qui savent gérer les bases de données. Depuis 1998, on constate un effort pour trouver des solutions. Néanmoins, même les sources officielles¹⁴ indiquent que le budget ne peut couvrir que des activités essentielles. Par exemple, il arrive que la police distribue dans ses postes, avec une grande satisfaction, des ordinateurs dont une entreprise bancaire s'est débarrassée au motif qu'ils sont obsolètes.

Ce que les sources officielles ne disent pas explicitement, c'est le manque constant de personnel qui implique une surcharge généralisée et effective de travail, pourtant non reconnue explicitement par l'institution.

Il est très difficile de quantifier le manque de ressources ainsi que le niveau de la corruption parallèlement aux gestions respectives. Mais sont avérées, et même généralisées, les critiques sur les conditions d'achat de certains types d'armes. Par exemple dans la presse, on spéculait sur l'achat

....

(13) Notons encore que cet ordre fut la conséquence de la prise de conscience de l'ex-dissident Jan Ruml du fait que l'ancienne police politique tchèque, avec un personnel et un budget certes dix fois plus modeste que la Stasi en Allemagne de l'Est, avait pourtant à sa disposition toutes les informations importantes sur les activités des dissidents. C'est probablement pour cette raison que Jan Ruml « gonfla » le dispositif de l'ancienne Stb en incluant parmi ses collaborateurs jusqu'aux musiciens de l'orchestre du ministère.

....

(14) Rocenka Ministerstva vnitra, 1998, p. 103.

....

(15) *Lidové noviny*, 21 juillet 1995.

des fusils de précision SIG Sauer 00, au prix de 270 000 couronnes tchèques l'unité, quand son prix sur le marché s'élève à 150 000¹⁵.

On doit souligner en outre, non seulement un manque général d'équipement moderne, pour les véhicules et les ordinateurs, mais également une gabegie liée à un manque absolu de concertation : une bonne part des moyens techniques sont incompatibles à cause de différents achats probablement effectués à la suite de divers pots-de-vin versés aux fonctionnaires responsables.

LA FORMATION

L'institution suprême et spécialisée (Académie policière), offre un programme de premier niveau universitaire de trois ans orienté vers le droit, la criminologie, la psychologie et la préparation physique. Elle prépare des membres actifs du Corps aussi bien que des policiers urbains et des agents de sécurité privée (cinq cents participants par an). Les membres du corps suivent par ailleurs une formation renforcée dans les mêmes matières.

93

....

(16) Beaucoup d'indices invitent à penser que, parmi les langues étrangères enseignées, prédominait l'arabe grâce aux cours de formation que la part tchèque procurait aux partenaires de plusieurs pays du Moyen-Orient, mais aucune source officielle ne peut être citée.

Les progrès qualitatifs sont indéniables : avant 1989, l'institution analogue sous le régime valorisait d'abord l'inculcation idéologique, bien avant l'apprentissage des articles de lois relatifs à la police. Par ailleurs, les études des langues étrangères (à l'exception du russe) étaient réservées à ceux qui allaient quitter la police en se préparant à un travail à l'étranger.¹⁶ Cinq lycées ont été créés, intégrant des baccalauréats spécialisés et orientés vers le travail policier.

LES PRATIQUES

UN PEU DE PETITE HISTOIRE

De 1989 à 1996, le haut niveau de politisation et d'interventions ministérielles dans le travail quotidien de la police constitue une caractéristique essentielle de la transformation. Ce qui se traduit par des changements et

——— *Transformation policière en république tchèque : une réforme ambivalente ?*

des déplacements courants du personnel afin de bloquer l'investigation de certaines affaires.

Ces interventions sont très peu professionnelles. Souvent commentées parmi les policiers et dans la presse, mais elles sont rarement éclaircies. À ce propos, on cite souvent le cas des frères Helbig, recherchés et soumis à un mandat d'arrêt en Allemagne (révoqué récemment), et disparus mystérieusement aussi bien de l'édifice policier que du territoire tchèque (ils avaient procuré, à titre gratuit, des automobiles Mercedes de luxe à plusieurs fonctionnaires du Ministère, y compris au Ministre de l'époque, Jan Ruml). Ce cas n'a toujours pas vraiment été tiré au clair. Le nouveau poste de Président de la police fit également les frais de pressions politiques et les personnes qui l'occupèrent furent changées à plusieurs reprises. Les directeurs de l'organe suprême de contrôle - l'Inspection du ministre - connurent un sort identique, onze personnes s'étant succédé à ce poste. Par exemple, le directeur de l'Inspection, M. Tomin, fut démissionné en 1993 après avoir ordonné une enquête sur les causes suspectes de la privatisation des établissements de police et des provisions offertes et acceptées par certains fonctionnaires du ministère... On évoque ici des affaires ou des scandales non éclaircis. M. Tomin avait été nommé à l'Inspection après une révolte ouverte de plusieurs chefs régionaux de la police contre la nomination de M. Filous. Celui-ci fut plus tard accusé d'une vente illégale d'informations extraites du Registre central de la population à des fins commerciales, et renvoyé du service.

Un des grands scandales de l'époque fut précisément l'affaire Tomin. Celui-ci dénonçait le manque de contrôle au sein de la police et du ministère et suggérait l'existence d'une corruption éventuelle. Cette «petite histoire» peut paraître surprenante, mais elle est caractéristique. M. Tomin a présenté un rapport sur les matériaux collectés prouvant l'existence d'une activité criminelle au ministère devant le Comité de défense et de sécurité du Parlement. Ce rapport est resté dans un coffre-fort du Comité, et n'a jamais pu être diffusé ni discuté au Parlement. D'ailleurs, M. Tomin indiquait que le ministère ne savait pas compter ses membres au point qu'au sein de la police, il y avait

....

(17) TOMIN, 7 août 1993.

quelque trois mille agents de plus que le nombre officiel. S'agissait-il d'un chaos dans l'appareil administratif ou d'une forme de détournement, certaines personnes profitant de la rémunération de ces «fantômes»? Avant l'ouverture de l'enquête, M. Tomin fut renvoyé ; parmi les policiers, on l'appelait «un roi d'hiver», parce qu'il ne resta pas plus de trois mois dans son poste.¹⁷

Mais, péripétie heureuse pour la suite, cet homme est retourné à son poste après les élections de 1998. Depuis quelques années, un respect majeur se fait jour vis-à-vis de la qualité professionnelle. Ces notes critiques sont rédigées pour montrer que, malgré tout, la qualité du corps policier est bonne dans l'ensemble et que ses résultats, surtout en matière pénale, sont plutôt positifs.

....

(18) FENDRYCH, 1998.

Pour terminer, une digression vers une autre petite histoire : M. Fendrych, qui, après sa démission du poste de vice-ministre, revint à sa profession de journaliste, et rédigea des mémoires¹⁸. La traduction en français exigerait une connaissance parfaite de toutes les œuvres du commissaire San-Antonio de sa recherche linguistique d'expressions argotiques inédites. Mais ici, il ne s'agit pas seulement d'une œuvre littéraire (du reste pas mauvaise), mais des mémoires d'un vice-ministre de l'Intérieur. Et cela, c'est une autre affaire.

LE CONTRÔLE PUBLIC ET LA CORRUPTION DES POLICIERS

....

(19) RYCHLY, 22 mars 1995.

Une disposition ministérielle d'avril 1994 contient une liste de tous les faits classés confidentiels. Figurent entre autres dans ce document les données personnelles des membres du corps, les plans de la situation matérielle et technique, la propriété immobilière du Corps, le système de liaison entre le ministère et la police, les systèmes de codes utilisés, les préparatifs pour des actions extraordinaires, l'évaluation des activités réalisées, les systèmes d'information et même la sécurité sociale et sanitaire (incluant l'état technique et hygiénique des bâtiments du ministère et de la police).¹⁹ Le problème d'accès aux informations persiste. La loi sur le libre accès aux informations (n°106/1999 Sb) a été d'un certain point vue contrecarrée

par la disposition de février 2000 du Président actuel de la police, Jiri Kolár, sur les informations limitatives susceptibles d'être communiquées au public²⁰.

....
(20) *Lidové noviny*, 15 mars
2000.

Tableau 2 : L'ACTIVITÉ CRIMINELLE DES AGENTS DE POLICE

Année	nb de délits	nb d'agents impliqués
1998	373	306
1999	438 (+17,4%)	345 (+12,7%)

Source : <http://www.mvcr.cz>

96

Si on se limite aux données officielles publiées (*Cf.* Tableau 2), les données sur la délinquance policière concernent essentiellement la catégorie des 25-35 ans engagés depuis moins de cinq ans. L'activité déviant la plus fréquente relève de l'abus de pouvoirs et de la fraude. La hausse statistique des activités illégales des agents de police est interprétée par le ministère de l'Intérieur comme la preuve d'un contrôle meilleur et d'une action plus efficace de l'Inspection du ministre et d'autres unités policières. Citons un des cas les plus connus : les quelques dizaines de kilogrammes d'héroïne confisquée, qu'un groupe d'agents de police aurait officiellement liquidées, mais en réalité gardées et revendues après coup (tous les agents impliqués dans cette affaire sont connus et passibles d'un procès, qui est toujours en attente).²¹

....
(21) GRULICH, 31 juillet
1999.

Quant à la criminalité générale, la modification législative qui a rendu possible une requalification de certains délits graves en de simples infractions masque en fait une réelle hausse de la criminalité ; il faut mentionner qu'une modification législative a rendu possible une requalification de certains délits graves en de simples infractions, ce qui explique jusqu'à un certain point une baisse de la courbe de la délinquance.²² Mais d'autres facteurs perturbent l'explication statistique. Par exemple, le même sujet qui a commis plusieurs délits sur un même lieu est enregistré comme un fait statistique. Au contraire, un seul acte peut concerner plusieurs délits ou crimes de la nomenclature. Mais plus alarmant, les délits ou infractions « moindres » (des vols de bicyclettes, de skis, etc.) ne sont jamais enregistrés : au stade du recueil de la plainte au poste de police, on dissuade la victime de ne

....
(22) DOSTAL, 7 juin 1996.

pas porter plainte sous prétexte que ce serait en pure perte, qu'on ne retrouverait jamais l'objet volé, que ce serait une perte de temps, etc.

Tableau 3 : LES FAITS ENREGISTRÉS ET ÉLUCIDÉS

Année	faits enregistrés	faits élucidés	%
1990	216 852	83 237	38,4
1991	282 998	94 115	33,3
1992	345 206	108 380	31,4
1993	398 505	128 505	31,7
1994	372 427	129 840	34,8
1995	375 630	151 843	40,4
1996	394 267	162 929	41,3
1997	403 854	169 177	41,9
1998	425 930	185 093	43,5
1999	426 626	193 354	45,3

Source : <http://www.mvcr.cz>

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

En 1946, la Tchécoslovaquie figurait parmi les membres fondateurs du Conseil international de la police criminelle. En 1952, elle quitta cette institution. En 1990, elle rentre dans l'organisation modifiée d'Interpol. À cette occasion, est fondée la *Centrale nationale Interpol-Prague*, dirigée par un directeur à la tête de trois départements de base (criminalité générale, crime organisé, intérieur).

Ses attributions sont assez riches allant de la gestion de la base de données des voitures volées dans les pays coopérant avec Interpol jusqu'à la recherche des étrangers sur le territoire de la République tchèque intéressant Interpol. Le département international de la Police organise de nombreuses études et visites dans le cadre de la collaboration avec Europol (Unité anti-drogue) et, en général, avec les États-Unis sur les problèmes de drogue, de terrorisme et de crime organisé.

Depuis décembre 1999, fonctionne le Département international à la Présidence de la Police, créé en réaction au chapitre 24 du rapport de 1999 de l'Union européenne sur la réalisation des accords de Schengen et la coopération dans les sphères de la justice et des affaires intérieures.

Dans les plans prévus, figure une réorganisation assez considérable qui présuppose l'unification des unités actuelles, c'est-à-dire de la Centrale nationale Interpol Prague et du Département international de la Présidence de la police. On prévoit la participation d'autres organisations: Europol, le système d'informations Schengen, des officiers de liaison...

Enfin, en mai 1998, les ministres de la Justice et de l'Intérieur des pays membres de l'Union européenne et des pays demandant l'adhésion ont signé un accord sur les principes communs en matière de lutte contre le crime organisé.

Tableau 4 : RÉPARTITION DE LA COOPÉRATION EN 1998

Pays	%
Interpol Wiesbaden	32
Interpol Vienne	13
Interpol Rome	10
Interpol Moscou	9
Interpol Kiev	8
Interpol IPSC (secrétariat général)	7
Interpol Bratislava	7
Interpol Bruxelles	5
Interpol Berne	5
Interpol Budapest	4

Note : total des sollicitations, 66 184

CONCLUSION

On peut constater qu'au cours des dix ans qui ont succédé à la «révolution en velours», la police a subi toute une série de transformations positives.

En ce qui concerne ses pouvoirs établis par la loi et les mécanismes de contrôle, sa situation est comparable à celle des pays de l'Europe occidentale. Ce corps a surtout prouvé une capacité - et cela dans une situation changeante et pleine de nouveaux risques internes aussi bien que transnationaux (crime organisé, industrie de la drogue, mafias, etc.) - de maintien à un niveau très respectable d'élucidation des crimes et de sauvegarde de la sécurité

intérieure, en dépit d'épreuves aussi graves que la désintégration de l'État commun tchécoslovaque en 1993. En même temps, le corps policier a dû relever beaucoup de défis dont le plus important consista sans doute à devoir absorber des agents peu professionnels. Phénomène caractéristique de la période 1990-1996 notamment qui a affecté et compliqué l'ensemble du processus de transformation policière. Surtout, il a dû faire face au départ de plusieurs membres du corps, ressources inestimables quant à leurs expériences et connaissances. Cette invasion de la faible professionnalité n'a fait qu'accentuer la pauvreté des moyens techniques du travail policier, et même si on considère l'état limité des ressources de l'époque, il est certain qu'elles auraient pu être mieux utilisées.

La situation au sein de la police ne peut pas être évaluée sans considérer les changements d'autres branches de l'administration d'État, au point qu'une loi générale est en préparation et en discussion à ce sujet. Les problèmes les plus importants sont ceux de la Justice, des relations entre enquêteurs, instructeurs-enquêteurs et juges dans les différentes phases d'élucidation d'une affaire ainsi que la transformation du service des prisons, des formes alternatives de la peine, etc. À première vue, cela peut paraître sans importance, mais il faut prendre en compte l'impact sur le public, sur le prestige de la police et des enquêteurs : l'état actuel de surcharge des prisons était tel qu'on a décidé que le parc n'était plus apte à faire entrer le moindre condamné dans les deux ans. Cette décision fut révoquée deux mois plus tard ; elle signalait néanmoins une situation alarmante.

Le niveau de politisation de ces problèmes a diminué après 1998 ; néanmoins la police, comme l'ensemble du ministère reste source et objet de conflits politiques et partisans voire personnels, comme on l'a noté à propos de la polémique opposant le Président V. Havel et le premier ministre M. Zeman. Le nouveau ministre S. Gross a refusé de laisser faire de la police un objet de querelles.

Tout cela indique l'importance de la transformation policière dans le cadre du changement du régime politique et, bien sûr, des modifications dans toute la société. En se transformant, l'ensemble du Corps ne pouvait cesser de

travailler sous des conditions bien difficiles marquées par une hausse inédite de la criminalité dans tous les domaines - des simples vols aux assassinats ou à la criminalité économique - et dans une atmosphère de mépris généralisé pour le travail policier. À propos de la criminalité, la sphère politique (le ministre de l'Intérieur Jan Ruml compris) évoque le terme de bagatelle ; ce serait une forme d'impôt payé à la démocratie. Ce cadre est-il seulement propice à une prise en compte des transformations au sein de la Police tchèque et à une évaluation de ses résultats ? Observons surtout que l'histoire est de nouveau en marche en République tchèque, que l'institution policière et l'activité de tous les policiers en constituent bel et bien un chapitre très important, sinon fascinant.

■ **Vladimira DVORAKOVA,**

Professeur de sciences politiques - Institut des relations internationales - Université d'Économie de Prague

Jiri KUNC

Maître de conférences - Institut politologique de Prague

B I B L I O G R A P H I E

- DOSTAL (P.), 1996, «Tajemství zaměněného pokoje», *Právo*, 7 juin.
- FENDRYCH (M.), 1998, *Jako pták na dráti*, Praha, Torst.
- GRULICH (V.), «Chceme v policii urychléně udílat porádek, jasno a èisto», *Lidové noviny*, interview.
- KUNC (J.), 1992, «Transition et désorganisation policière: le cas tchècoslovaque», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°8, février-avril, p. 38-48.
- O'DONNELL (G.), SCHMITTER (P., C.), WHITEHEAD (L.), (Dir.), 1986, *Transitions from Authoritarian Rule : Prospects for Democracy*, vol.III, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Roèenka Ministerstva vnitra 1998, Praha, Ministerstvo vnitra 1999, (L'annuaire du ministère de l'Intérieur), p. 137.
- RYCHLY (T.), 1995, «Vládní tajnosti a informaèní prùvan», *Právo*, 22 mars.
- SHARE (D.), MAINWARING (S.), 1986, «Transiciones vía transacción : La democratización en Brasil y en Espana», *Revista de Estudios Políticos*, 49, enero-febrero, p. 87-135
- TOMIN (M.), 1993, «Problémem vnitra je, e není kontrolováno», *Rudé právo*, interview, janvier, février, août.
- Autres sources :
- Les quotidiens : *Lidové noviny*, *Právo*, *Mladá Fronta Dnes*
- Internet : www.mver.cz
- Entretiens personnels avec les agents de police

DU SERVICE DE L'ÉTAT À CELUI DE LA SOCIÉTÉ : L'EXPÉRIENCE DE LA POLICE SLOVÈNE

par Anton DVORSEK

De la protection de l'État au service de la société, tel est le mot d'ordre de la transformation policière en Slovénie.

En impliquant une transformation de l'ensemble de l'État et non de sa seule police, la perspective de l'intégration européenne est un levier puissant mais non pas suffisant : désireux de coller aux schémas occidentaux, les objectifs négociés lors des premières années de la réforme - sans doute avec quelque précipitation - ont connu un succès mitigé.

D'où l'importance, selon l'auteur, d'une transformation respectant les particularités sociales et historiques de la société slovène.

La situation géostratégique de la Slovénie lui a permis de mettre à profit un certain nombre d'expériences étrangères avant même que le pays change de système politique et social. Au cours du processus qui a abouti à la constitution de la Slovénie en État indépendant, la police a acquis une nouvelle légitimité et il semblait alors qu'elle réussirait à éviter les maladies de jeunesse liées aux changements de modèle d'action policière. Ces attentes furent déçues, du moins en partie. Malgré la réforme législative et les changements d'organisation, le bénéfice des exemples et des stimulations de l'étranger, et les efforts fournis par les nouvelles structures policières, la police slovène n'a pas toujours réussi à éviter les écueils liés à la création d'un nouveau modèle de police, qu'ils soient objectifs (l'environnement n'étant pas prêt pour le changement) ou subjectifs (la police n'étant pas prête elle-même à changer). Le cours des changements dans la police slovène nous a amené à constater avec force que le

transfert des expériences étrangères doit impérativement tenir compte de la culture, de l'histoire, de l'économie et des autres particularités locales de la nation qui souhaite les implanter. Deuxième constat tout aussi important, l'activité de la police n'est qu'un sous-ensemble de l'activité déployée par l'État, sous-ensemble certes important, mais qui ne peut être meilleur que l'ensemble du système. Pour les États en transition, comme pour les autres, la police n'est que le reflet de la société dont elle fait partie. Il peut s'avérer vain de trop hâter les changements. Il nous semble que le meilleur levier pour accélérer la transformation dans les États en transition se trouve dans leur intégration à l'Union européenne, du fait qu'une telle intégration exige la transformation de l'ensemble de l'État et pas seulement de la police.

UN BREF APERÇU DE L'HISTOIRE CONTEMPORAINE

Dix ans auparavant, dans le cadre de l'ex-Yougoslavie, avant le changement du système politique, la police slovène jouissait d'une relative autonomie. Son action fut bien moins bridée que celle des polices des autres républiques ex-yougoslaves. Sa relative autonomie se fondait sur un contexte historique et géographique et se traduisait, entre autres, par une suite de contacts avec les forces de police du monde occidental. À la différence de la majorité des territoires qui allaient former après la Première Guerre mondiale, le premier État yougoslave, la Slovénie avait fait jusqu'en 1918 partie de la monarchie austro-hongroise. À la dissolution de celle-ci, la Slovénie s'est retrouvée avec une frontière commune avec l'Autriche et l'Italie.

De création plus récente, l'Académie de police slovène a fait partie de l'Université de Ljubljana, garantissant ainsi un niveau d'instruction et un horizon plus large à l'encadrement supérieur. Les formations à l'étranger, sans être rares, se limitaient toutefois aux domaines techniques (aspects techniques de l'investigation criminelle, introduction des technologies informatiques, techniques d'analyse etc.). Quant aux formations susceptibles d'entraîner un changement dans le modèle même du travail policier, elles brillaient par leur absence.¹

....
(1) DVORSEK, 1996.

Système d'auto-défense social

Au sein de l'organisation policière, le niveau des salaires était, toutes proportions gardées, élevé, et la police s'acquittait avec professionnalisme de ses tâches sécuritaires. Elle ne dissimulait pas que le niveau de criminalité auquel elle était confrontée était supérieur à ce qu'il était d'usage de présenter ailleurs, dans les autres républiques de l'ex-Yougoslavie et dans les pays de l'ancien bloc de l'Est. Elle jouait un rôle important dans ce qu'on appelait le «système d'auto-défense social», système qui présentait certains traits communs avec les orientations actuelles de police de proximité. Le système comportait des divisions territoriales nommées «arrondissements de sécurité» dirigées par des «chefs d'arrondissement de sécurité», qui travaillaient en liaison avec des structures locales en charge de la sécurité. Si, dans la même logique, une partie des ressources provenait des budgets des collectivités locales, le système n'a pourtant jamais atteint son plein essor du fait qu'il avait été imposé «d'en haut» par l'État et par le Parti communiste, et non par les collectivités locales où les problèmes voient le jour en premier. Malgré ses imperfections, ce système permettait à la population de bien identifier les chefs d'arrondissement de sécurité et de les consulter sur les moyens de résoudre les problèmes de sécurité.

Ces particularités expliquent que la modification du système politique n'ait entraîné que peu de changements parmi les cadres de la police (hormis dans les services de sécurité de l'État). Seuls quelques policiers parmi les plus âgés s'étant sentis mal à l'aise, voire incompétents, par manque de soutien idéologique, politique ou moral, ont choisi de prendre leur retraite. Peu de temps après débutait le mouvement vers l'indépendance. La police allait y jouer un rôle crucial d'autant plus qu'elle était la seule structure armée et entraînée à certaines formes de combat. Sa réputation en est sortie renforcée et des budgets confortables ont assis son niveau d'équipement technique. Tout semblait indiquer qu'elle réussirait sa mutation vers les modèles occidentaux modernes sans difficulté, en passant d'une action «au service de l'État» à une action «au service de la

société ». Pour une fois, la naissance d'une nouvelle démocratie allait se trouver à l'abri des maladies infantiles habituelles. Mais le vaccin faisant défaut, les obstacles et situations complexes qui semblent être le lot des États européens en transition, n'auront pas épargné la transformation policière.

QUELQUES PROBLÈMES LIÉS AUX TRANSFORMATIONS DE LA POLICE SLOVÈNE

Avec la création d'un nouvel État indépendant, le volume de travail incomitant à la police s'est accru dans des proportions importantes. L'ancienne et très longue frontière intérieure avec la Croatie est devenue frontière d'État, il a donc fallu assurer la protection des personnalités et de certains bâtiments, élargir la collaboration avec les polices étrangères et, dernier point et non des moindres, faire face à la criminalité croissante. Celle-ci a augmenté d'une façon sensiblement moins élevée que dans certains autres États en transition (passant, approximativement, de 42 000 infractions en 1991 à 62 000 infractions en 1999) mais a néanmoins constitué une charge supplémentaire. La criminalité économique a également augmenté (appropriations illicites lors des privatisations), le crime organisé a fait son apparition (principalement le trafic des stupéfiants, concentré entre les mains des immigrés de la minorité albanaise de Macédoine). Par ailleurs, sur le modèle du *Home Office* anglais, le ministère de l'Intérieur s'est vu attribuer des compétences administratives supplémentaires, mais cet accroissement d'activité ne s'est pas traduit par une augmentation des moyens financiers. Les conditions matérielles de la police ont commencé à se détériorer et le mécontentement à croître.

La réorganisation de la police au niveau local et régional s'est achevée en 1996. Le projet a alors pour ambition de façonner la police slovène d'après les modèles occidentaux et de renforcer son efficacité. Il est prévu de réduire de 10% le nombre de postes, de dissoudre certaines petites unités locales et de maintenir le niveau de sécurité moyen par des changements organisationnels mineurs. La disparition de

petites unités locales a valu à la police l'hostilité de la population locale qui s'y était opposée. Quant aux postes, ils n'ont pas été réduits mais simplement transférés au niveau central et régional. La population a vécu cette réorganisation au mieux comme un éloignement de la police, contrairement à ce qui avait été souhaité.

Prévention et proximité, des greffons rejetés

Autre objectif, la réorganisation visait à introduire le concept de prévention, en s'inspirant des modèles occidentaux du « travail policier orienté vers la société ». Dans la période qui a précédé l'indépendance, des personnes maîtrisant bien les langues étrangères, mais sans expérience ni connaissance du travail policier, ont analysé le travail de nombreuses polices, des États-Unis jusqu'à la Scandinavie. Ces études ont abouti au projet « Ensemble prévenir le crime ». Les cadres supérieurs ont approuvé le projet, tandis que les policiers de terrain chargés de sa mise en œuvre lejetaient. Le projet leur semblait pire que ce qui se pratiquait avant les grands changements sociaux. Il ne faut pas voir dans ce refus une quelconque nostalgie du passé mais la contestation des méthodes de transfert brutal de modèles qui font fi de l'histoire, de la culture, de l'organisation et toute l'expérience au niveau local. En l'espèce, le policier nouveau, tel que prévu par le projet, tout entier dédié à la société, n'exerçait pratiquement aucun des pouvoirs traditionnels de la police, dévolus à d'autres collègues. Pousser la séparation entre la fonction préventive et répressive à un tel point a paru inconcevable à la police de terrain qui pourtant reconnaissait l'utilité d'une réorientation partielle vers l'action préventive. N'oublions pas que la population compte sur les policiers également pour leurs fonctions répressives. Il serait mal avisé de demander aux gens de s'adresser à la police uniquement par les numéros téléphoniques d'urgence. Ce serait d'autant plus inconcevable que parmi les recrues chargées du nouveau travail local préventif, nombreux étaient les anciens « chefs d'arrondissement sécuritaire », riches de leurs expériences positives et négatives dont ils espéraient qu'on tiendrait compte.

Deuxième obstacle au changement, la formation trop parimonieuse a été dispensée par des théoriciens sans expérience, sans autorité vis-à-vis des policiers.² Ces enseignants n'ont pas réussi à convaincre même avec des propositions tenant compte des spécificités locales et dont l'approbation n'aurait pas dû poser problème notamment en matière de communication et dans des domaines connexes nécessaires pour établir et entretenir des relations avec la population locale ainsi qu'avec les (nouvelles) institutions formelles et informelles jouant un rôle dans le maintien de la sécurité au niveau local.

Réorganisation : décentralisation ou étatisation ?

La réorganisation de la police prévoyait de fusionner certaines unités régionales, unités de taille trop restreinte en comparaison des unités de modèles étrangers. S'il est indéniable que certaines de ces unités utilisaient la majeure partie de leur énergie à s'occuper d'elles-mêmes, les fusions n'ont pas abouti pour autant.³ Les tentatives se sont heurtées en premier lieu à l'opposition des pouvoirs politiques locaux. Le nouveau découpage régional n'ayant pas été achevé, l'absence d'unité régionale de police risquait de diminuer les atouts des futures régions.

Au niveau central, la réorganisation de la police n'a commencé que tardivement, vers le milieu de l'année 1998, dans le sillage de la nouvelle loi sur la police. Sous la plume du ministre de l'Intérieur, le préambule stipulait que la loi mettait le travail de la police à l'abri des ingérences du monde politique et des intérêts locaux. Elle serait plus particulièrement protégée par son nouveau statut qui l'érigéait en organe indépendant, au sein du ministère de l'Intérieur. La police est dirigée dorénavant par un directeur qui, à la différence des secrétaires d'État d'avant, n'est pas tenu en théorie de présenter sa démission à chaque changement de ministre de l'Intérieur. Cependant, par le biais d'un de ses articles, la loi restitue de très larges compétences au ministère de l'Intérieur.⁴ Par ailleurs, la police doit fournir sur son activité des rapports extrêmement détaillés et le service d'orientation et de contrôle de la police est dirigé par un secrétaire

••••

(2) Le cas suivant peut illustrer les effets de l'application mécanique des expériences étrangères. En étudiant les différentes polices étrangères, les analystes slovènes en étaient arrivés à la conclusion que des contacts avec les victimes pouvaient améliorer l'image de la police et contribuer aux relations de partenariat avec la population, point de vue auquel s'étaient ralliés les responsables de la police slovène. L'ordre fut donné à tous les niveaux régionaux de dépêcher systématiquement, à deux reprises au moins, un policier chez toute personne victime d'une atteinte à la propriété ou d'un autre délit non élucidé, la visite devant faire l'objet d'un compte-rendu écrit. Des contrôles internes devaient ensuite vérifier la matérialité de la visite. De façon évidente, cette approche n'était pas la bonne et le but n'a jamais été atteint.

••••(3) La Slovénie a une superficie d'environ 20 000 km² pour une population d'environ deux millions d'habitants. Le territoire est divisé en onze unités régionales, c'est-à-dire autant que la Suisse ou l'Autriche qui ont une superficie beaucoup plus grande que la Slovénie. Trois des unités régionales traitent moins de mille infractions par an et le reste de leur activité sécuritaire ne justifie pas davantage leur maintien.

....

(4) L'article 2 indique que c'est le ministère qui prépare les plans financiers annuels des acquisitions de la police, contrôle ses appels d'offres, réalise ses opérations financières, dirige et contrôle la réalisation des objectifs de la police, décide des orientations de développement, de recrutement, d'organisation. L'ensemble de ces compétences fait clairement apparaître que le ministre, homme politique par excellence, dispose de nombreuses possibilités pour influer directement sur le travail de la police.

....

(5) Depuis l'indépendance en 1992, les directeurs de la police en uniforme et de la police criminelle ont été remplacés quatre fois. Au niveau régional, les chefs ont été remplacés deux fois au moins, sauf dans une unité qui est restée dirigée par le même chef.

....

(6) Voir : PECAR (2000). L'auteur fait une comparaison entre la situation slovène et les constatations de Waddington : WADDINGTON, 1999.

....

(7) L'article 21 prévoit la coopération entre les commissariats de police et les unités régionales de la police d'une part, et d'autre part, les institutions, organismes et organes, contribuant à assurer la sécurité ou à créer des associations d'auto-protection des citoyens. La police est censée apporter son aide dans le cadre de ses compétences et de ses possibilités.

d'État. L'indépendance de la police semble donc toute relative et quelque peu rattachée à la bonne volonté du ministre. Depuis le passage à la démocratie parlementaire, la confiance est loin de régner entre le monde politique et la police, chaque changement de ministre de l'Intérieur entraînant la valse des chefs au sein de l'organisation policière.⁵

Des approches plus théoriques ont montré que la nouvelle loi avait eu tendance à centraliser et étatiser la police.⁶ La décentralisation annoncée a été mise à mal par des actes réglementaires qui confèrent de larges compétences aux unités centrales. Il n'y a pratiquement pas eu de changement dans la définition des postes au niveau central. Plus important encore, les unités régionales, sans même parler des unités locales, ne disposent pas librement de leurs moyens budgétaires. Les économies qu'elles réalisent ne restent pas à leur disposition, ce qui n'incite guère à une gestion plus rationnelle des moyens. D'autre part, les autorités centrales prélèvent librement les effectifs d'une unité pour les affecter à une autre, selon les besoins du moment. Tout ceci rend difficile l'évaluation de l'efficacité des unités.

L'étatisation transparaît dans le fait que seul un article de la loi mentionne la possibilité de coopération entre la police et les institutions des collectivités locales. Il y est prévu la création de conseils, d'associations et d'autres formes de partenariat.⁷ Deux ans après la promulgation de la loi, les coopérations se comptent sur les doigts de la main et n'ont suscité aucun intérêt des médias. Il nous semble que la faute n'en incombe pas seulement à la nouvelle loi et encore moins à la police. Les collectivités locales, dans leur forme et dans leur grand nombre actuels, sont de création récente. Le rejet du centralisme avait entraîné la création de nombreuses nouvelles communes. Les problèmes financiers fréquents de ces communes rendent difficile l'action dans les quartiers. Forcer la coopération serait vain tant qu'elle reste sans réponse de la part des collectivités locales.

La fuite des cadres

La nouvelle loi autorise une retraite anticipée pour les policiers justifiant d'au moins trente années d'assurance

vieillesse (vingt-cinq années pour les femmes). Cette disposition permet à des policiers âgés de 45 ans environ, encore jeunes, de quitter la police.⁸ Les auteurs de la loi avaient supposé que peu de policiers feraient ce choix, puisqu'il entraînait une retraite à taux réduit. Les prévisions ont été démenties : 75% des fonctionnaires réunissant les conditions requises ont fait valoir leurs droits à la retraite. En d'autres termes, 7,5% des policiers ont quitté la police. Les motivations qu'ils invoquent sont variables, la plus importante étant le désintérêt témoigné par l'employeur (salaires insuffisants, mauvaises conditions de travail). D'autres raisons, réparties en pourcentage égal, sont la crainte devant la réforme de l'assurance vieillesse, le sentiment de perte d'autorité (le sentiment de jouer les Don Quichotte) et l'impression que les policiers âgés sont de trop et inutiles. On peut relever quelques raisons supplémentaires : la presse et l'opinion publique traînent la police dans la boue, le métier devient de plus en plus dangereux, les valeurs des jeunes et des plus âgés ne sont plus les mêmes, les rapports avec les supérieurs sont mauvais. Ont été jugées secondaires les raisons telles que les difficultés de santé, l'interdiction de militer au sein des partis politiques ou l'inadaptation aux nouvelles technologies.⁹ De façon évidente, le départ en masse des cadres les plus expérimentés a eu des conséquences sur la qualité du travail de la police à tel point qu'on s'inquiète aujourd'hui des moyens de s'assurer la collaboration des policiers partis à la retraite.

La baisse de la qualité du travail de la police (taux d'élu-cidation y compris pour des infractions graves, fuite et publication d'informations confidentielles, etc.) a détérioré l'image de la police auprès du public. Dans les sondages d'opinion, la note du ministère de l'Intérieur (que le public assimile souvent à la police), est descendue l'année dernière pour la première fois au-dessous de 3 sur une échelle de 5 (2,96 en février 2000, alors qu'en 1999 elle atteignait 3,06). Elle reste néanmoins supérieure à la note d'opinion des tribunaux (entre 2,62 et 2,72) ou du gouvernement (entre 2,62 et 2,76).¹⁰ Ces dernières années, la satisfaction par rapport au travail de la police était sensiblement

....

(8) La durée d'assurance vieillesse des policiers est calculée avec un coefficient de majoration. Ainsi douze mois travaillés comptent pour seize mois de cotisation.

....

(9) Pour les chiffres détaillés de l'enquête, cf. LOBNIKAR et al., 1999, p. 9-17.

....

(10) Selon les chiffres du Centre d'études de l'opinion publique: *Baromètre politique*, 9, 11/1999 ; 2/2000.

••••

(11) L'opinion publique sur la police : VARNOST, 1997, p. 4-5.

meilleure - la meilleure note, 3,38 ayant été attribuée au temps de réaction aux appels téléphoniques des citoyens et la moins élevée, 3, au taux d'élucidation des infractions.¹¹

QUELQUES ÉLÉMENTS RÉUSSIS DE LA RÉFORME

Nous venons de parcourir les difficultés les plus marquantes de la transformation de la police slovène. Mais il nous faut relever aussi ses succès, notamment dans le domaine de l'éducation. Le système dit des cadets, c'est-à-dire des lycées de police, a été supprimé. Il faut désormais disposer d'un niveau collège pour postuler à une formation au métier de policier. Auparavant, il était pratiquement impossible d'effectuer une sélection parmi des élèves admis au lycée de police très jeunes. La nouvelle formule prévoit une formation à partir du secondaire. Les programmes ont été bien entendu modifiés, reflétant la nouvelle philosophie de la police (orientations de police communautaire) et introduisant les notions de respect des droits de l'Homme dans l'exercice des fonctions de répression. Une école supérieure de sécurité et de police a été créée, associée à l'Université de Ljubljana. L'établissement doit respecter les normes de l'enseignement supérieur et de la recherche qui structurent l'ensemble de l'Université. Il mène également des recherches en collaboration avec le ministère de l'Intérieur et avec la police. Les résultats sont présentés lors de la conférence bi-annuelle sur l'activité de la police des pays d'Europe centrale et orientale, conférence organisée par l'École.¹² En tenant compte des stages que les policiers slovènes suivent à l'Académie de police d'Europe centrale, à l'Académie du FBI à Quantico et à Budapest, nous pouvons dire que la réforme a été correctement engagée, c'est-à-dire en choisissant comme priorités l'enseignement et la formation professionnelle.

111

••••

(12) La première conférence a eu pour sous-titre « L'étude et les aspects comparatifs de l'action policière dans le monde ». La deuxième s'est concentrée sur « Les aspects du management, de l'organisation et la gestion des ressources humaines ». La troisième, prévue pour cette année, doit traiter des questions éthiques, de l'intégrité de la police et des droits de l'Homme. Les deux tiers des quelque cinquante chercheurs attendus viennent de pays étrangers.

Éthique et représentation syndicale

La police a adopté un code d'éthique professionnelle dès 1992. L'adoption du code d'éthique a été un premier pas dans l'articulation des normes morales. L'intériorisation

des valeurs n'a pu se faire qu'après leur intégration au sein des programmes de formation. L'évolution de la corruption dans la police slovène n'est pas alarmante mais il est difficile d'apprécier le rôle que le code y a joué.¹³ Lorsqu'il s'agit d'établir une comparaison des modes et niveaux de corruption entre différentes organisations policières, il est impératif de tenir compte des différences culturelles entre les pays. Des recherches ont mis en lumière des différences d'appréciation du phénomène de la corruption. D'un contexte national à l'autre, la même irrégularité peut faire l'objet de sanctions et figurer dans les statistiques ou passer pour négligeable, n'entraîner aucune réaction et échapper aux statistiques.¹⁴

Le syndicat de la police est devenu un partenaire important dans les relations avec la direction de la police, voire entre le ministère de l'Intérieur et les policiers. Il y a quelques années, les hauts fonctionnaires du ministère n'avaient pas tenu compte des mises en garde du syndicat qui constatait un retard important dans le passage à la classe indiciaire supérieure pour près de la moitié des policiers. Le syndicat a saisi le tribunal qui a tranché en faveur des policiers, contraignant le gouvernement et le ministère de l'Intérieur au paiement d'un arriéré d'une valeur équivalente à plus de dix millions de francs français. La leçon semble avoir porté ses fruits et le ministère aussi bien que le gouvernement prêtent dorénavant une oreille attentive aux arguments du syndicat. Ainsi, récemment, une prime a été obtenue en compensation du droit de grève restreint. Peut-être devrions-nous ajouter que le syndicat a gagné la confiance des policiers et du grand public grâce à une bonne communication avec les médias qui lui ont d'ailleurs apporté leur soutien. Sans un président d'envergure et faute de communication, le syndicat risquait de passer inaperçu.

LES CONDITIONS DU CHANGEMENT

Ces morceaux choisis nous semblent illustrer tant en bien qu'en mal la complexité de la réforme de la police slovène mais probablement aussi celle des autres États

....

(13) ZVEKIC (1996, 324) cite des chiffres d'une recherche sur la corruption dans les polices. La police slovène fait partie du groupe 4 qui est celui des polices les moins affectées. Les données sur les irrégularités dans la police, établies par l'inspection interne de la police slovène, confirment ce constat (TRATNIK, VOLASKO, 1999). Mieux, depuis deux ans le nombre d'irrégularités diminue.

....

(14) Pour plus de détails, voir : PAGON, et al., 1999, p.13-29. Les chercheurs ont comparé les attitudes des policiers slovènes, croates, américains et polonais envers les sanctions disciplinaires. De l'avis des policiers slovènes, une irrégularité mineure (deux coups de matraque à un suspect déjà maîtrisé) ne devrait pas entraîner de sanction disciplinaire, alors que les trois quarts des policiers américains considèrent qu'elle devrait entraîner la suspension du policier.

d'Europe centrale et orientale en transition. Disons, une fois de plus, que les recettes toutes prêtées des pays occidentaux sont de peu d'utilité. Les appliquer telles quelles, sans tenir compte des différences de contexte, risque de les condamner à l'échec.

L'action policière des peco marque des changements importants dans deux domaines : dans son orientation vers la société civile et dans le renforcement de la coopération internationale.

LA PROXIMITÉ EN DÉLICATESSE

La philosophie du travail policier est en train de changer, accordant plus de place à la société civile et moins à l'État. À terme, l'activité policière serait organisée en réseaux de partenariats. De tels changements vont de pair avec le transfert de compétences et de moyens au niveau régional, en d'autres termes, avec la décentralisation. Ils imposent au *management* de se soucier davantage de la satisfaction des usagers, de la motivation des personnels, de la maîtrise des coûts et des questions du bien public. Ils comptent sur les relations de partenariat avec les organisations de sécurité privée, partenariats certes courants en Occident, mais nouveaux dans les pays en transition. Ils demandent des rapprochements avec les associations intervenant dans le domaine de la sécurité au niveau local. Si la mutation n'est pas facile pour les pays occidentaux, elle l'est encore moins pour les pays en transition, peu familiers du rôle des institutions de la société civile ou, en d'autres termes, qui ne connaissent pas le désengagement de l'État dans le domaine de la sécurité. Les cadres supérieurs de la police eux-mêmes ont souvent des attitudes plus bureaucratiques que managériales.¹⁵

....

(15) Les recherches que nous avons menées parmi les policiers slovènes indiquent que la façon de penser des cadres supérieurs n'a évolué ni au niveau local, ni régional, ni, plus grave, au niveau central : DVORSEK, MESKO, VILTZNIK, 1998, p. 245-252.

Pour évoluer, la police a besoin que son environnement socio-politique y soit favorable en intégralité, depuis les institutions des collectivités locales jusqu'à la politique (en matière de criminalité) que l'on supposerait encadrée par le parlement. Or, depuis des années, celui-ci n'a pas débattu du rapport annuel de la police sur la sécurité ni formulé de recommandations sur la base de ces rapports. La police a

fini par tracer son propre cadre pluriannuel intitulé «Les orientations de la police slovène pour la période de 1998 à 2002». Le texte est inspiré d'un document anglais de la police de Surey qui avait été chargée par l'Union européenne d'aider et de coopérer à la réforme de la police slovène.¹⁶ Dans ce texte, la police fixe ses propres objectifs, sa «mission», ses «valeurs», le tout largement inspiré du document anglais. Mais lorsque nous interrogeons les étudiants de l'École supérieure de sécurité et de police sur les valeurs et les objectifs stratégiques de la police slovène (il s'agit d'étudiants-policiers qui, souvent, occupent déjà des fonctions d'encadrement intermédiaire), les réponses sont décevantes...

L'INTÉGRATION À LA FAVEUR DE LA COOPÉRATION

L'étendue de la criminalité internationale rend inéluctable le deuxième grand tournant, celui des coopérations internationales renforcées. Quelles ne sont pas les difficultés actuelles des Quinze dans ce domaine, tant à cause des différences de culture qu'à cause de la pluralité des systèmes juridiques et des différences dans la philosophie des polices. Il suffit de se rappeler la trop lente constitution des unités d'investigation à compétence internationale, prévues dans le Traité d'Amsterdam ou encore les piétinements dans l'élaboration d'une législation pénale destinée à protéger les intérêts financiers de l'Union.

Curieusement, cet axe de changements pose à la Slovénie moins de difficultés que le désengagement de l'État et «l'approche communautaire». Les négociations de pré-adhésion à l'Union sur le troisième pilier (la sécurité et la justice) ont montré que la Slovénie n'avait pas de retard à rattraper, si ce n'est dans sa législation et ses pratiques concernant les réfugiés. Dans le domaine de la lutte contre la criminalité internationale et organisée, il n'y a eu de remarques importantes, ni sur la législation ni sur le travail de la police slovène.¹⁷

Comment expliquer ces différences ? Le thème de la criminalité internationale a le vent en poupe aussi bien dans les débats internationaux que nationaux. Il y a des années

....

(16) La méconnaissance du contexte slovène est illustrée par la décision de l'Union européenne de recourir, pour aider la police slovène, à la police anglaise de Surey. La police slovène est beaucoup plus proche de la police allemande ou néerlandaise, tant du point de vue des divisions administratives, du grand rôle que joue l'État dans la sécurité dans l'organisation de la police et probablement de bien d'autres points de vue.

....

(17) Par manque de spécialistes, des difficultés pourraient surgir dans l'investigation internationale de la criminalité économique. Faute de traitement suffisant dans la police, les cadres les plus expérimentés ne sont plus insensibles aux sirènes du secteur privé, voire du gouvernement.

déjà, les polices étrangères formaient des policiers slovènes à ces questions et la législation pénale et la jurisprudence slovènes n'ont pas tardé à s'adapter. Les politiciens jugeaient que le travail sur cette problématique renforçait leur image de marque nationale et internationale. Il est important de souligner que, dans ce domaine, changer de méthode de travail ne demande pas de changer de mentalité. Les pouvoirs étendus de la police (recueil clandestin de renseignements, y compris dans les espaces privés) ont été votés sans difficulté majeure ; il ne s'agissait ni d'introduire une nouvelle philosophie ni de faire accepter des changements à l'environnement socio-politique. Certains auteurs estiment¹⁸ que, sur ces questions, la dimension européenne du travail policier est avant tout un problème technique d'harmonisation des législations, d'élaboration de bases de données et de constitution d'unités d'investigation à compétence internationale.

Il en va différemment dans les autres domaines de l'action policière. Au reste, on pourrait se demander si l'attention même dont bénéficie la criminalité organisée ne nous détourne pas des autres questions qui ont pourtant leur importance. La police slovène n'a toujours pas résolu la question de l'équilibre entre le travail pour les citoyens (*citizen*) et pour l'État (*State*). La décentralisation pose la question de l'efficacité d'unités trop petites ; du reste, en matière de lutte contre le crime organisé, les polices occidentales sont nombreuses à déplorer les entraves d'une trop grande décentralisation. De même, un cofinancement même partiel de la police par les collectivités locales risque d'ouvrir la porte aux jeux d'influences. Le monde politique des jeunes démocraties parlementaires ne semble pas avoir compris, en Slovénie du moins, que la police a tout à gagner lorsqu'elle se trouve à l'écart des eaux troubles de la politique. Nous avons beau organiser tous les ans un débat sur les relations entre les entreprises de sécurité privée et la police, un accord contractuel n'a toujours pas été trouvé quant à la répartition des tâches entre sociétés privées et police (type de bâtiment à garder, etc.). On continue à se demander si les conditions sont réunies pour que l'activité de sécurité devienne un service comme les autres,

....
(18) SCHUSTER, 2000.

soumis aux lois du marché. Dans l'état actuel, elle reste partiellement soumise au contrôle de la police et les changements législatifs s'enlisent dans la procédure. La police s'interroge sur sa façon de communiquer avec le public et particulièrement avec les médias qui, dans leur course au lectorat, guettent les moindres irrégularités pour les porter à la une des journaux. Sans parler des médias trop proches de certains politiciens pour pouvoir parler de la police en toute impartialité.

Comment faut-il réformer l'institution policière pour qu'elle devienne une institution d'experts en sécurité¹⁹ et quelle formation fournir aux policiers dans ce but ? Il faut trouver des réponses qui prennent en compte les réussites et les échecs²⁰ des expériences occidentales mais en les adaptant avec prudence.

Il nous semble que les priorités et la vitesse des changements dans l'action policière des États en transition dépendent étroitement de la nature des changements.

Les changements liés à l'introduction de nouvelles technologies, de nouvelles méthodes d'investigation et de coopération internationale sont politiquement peu sensibles et ne demandent pas de réel changement des mentalités. L'expérience, les suggestions et l'aide des pays occidentaux peuvent être mises à profit immédiatement. Le transfert pourrait passer par l'intermédiaire des formations (l'Académie de police d'Europe centrale, l'Académie de police des pays Baltes, les programmes de formation de l'Association européenne des académies de police - AEPC etc.).

Un deuxième axe nous semble constitué des changements touchant aux rapports de la police avec le public, au *management*, à la définition de la responsabilité, du contrôle sur la police, etc. Les questions d'intégrité de la police en font partie.²¹ Là encore nous avons à faire à des changements qui dépendent largement des polices elles-mêmes. Mais ils impliquent des évolutions à long terme, des changements d'attitude pour lesquels il faut modifier les règles de sélection, d'éducation, de formation permanente ainsi que les systèmes de promotion et d'organisation. Les pièges étant nombreux, les mises en œuvre doivent

....

(19) C'est l'orientation des recherches sur l'action policière de FELTES (1994, 1997). BAYLEY (1994) se pose des questions semblables.

....

(20) WADDINGTON, 1999.

....

(21) PAROMCHIK, 1998.

....

(22) Pour approfondir, voir entre autres : PAGON (1998). Selon l'auteur, en période transitoire, le travail de la police repose sur quatre piliers : la formation permanente, l'éducation, la recherche et la coopération entre les polices.

....

(23) PECAR, 1994.

être mûrement réfléchies et accompagnées d'études de suivi et de recherches. Les modèles étrangers doivent être attentivement examinés pour éviter de reproduire leurs défauts ou faiblesses.²² La recherche de solutions optimales peut prendre la forme de projets (de recherche) communs aux polices occidentales et aux polices des États en transition. Les rapports de partenariat, c'est-à-dire d'égalité, s'y prêtent le mieux. Mais encore une fois, au moment d'apporter des solutions, il faut tenir compte des particularités culturelles.

Le troisième ensemble de changements dépend davantage de l'environnement de la police. L'affirmation selon laquelle la société n'a que la police qu'elle mérite est bien connue. En d'autres termes, la police d'un État ne peut être ni plus démocratique ni plus adaptée à son époque que la société dont elle fait partie.²³ Lorsque l'environnement n'est pas prêt pour le changement, il est inutile de le lui imposer. Il faut laisser le temps faire son œuvre. Les hommes politiques des nouvelles démocraties sont parfois lents à comprendre que leurs ingérences dans le travail policier sont à long terme nocives. Manquant d'expérience et défendant souvent des intérêts partisans, ils raisonnent à court terme. Parfois leur attitude est telle qu'on peut se demander si les faiblesses professionnelles de la police les dérangent vraiment.

Nous pensons que le processus d'adhésion des États en transition à l'Union pourrait accélérer les changements mentionnés. Le processus d'adhésion impulse à l'ensemble du système social le mouvement d'adaptation (accéléré) bénéfique aux changements dans la police. Il pourrait aider celle-ci dans sa démarche d'autonomisation du monde politique, à l'instar des polices de l'Union. Il n'en demeure pas moins qu'il faut considérer les changements de l'action policière en cours dans les États en transition comme un processus à long terme.

■ Anton DVORSEK

Professeur de criminalistique.

École supérieure de police et de sécurité de Ljubljana

B I B L I O G R A P H I E

- BAYLEY (D.), 1994, *Police for the Future*, Oxford University Press, Oxford.
- DVORSEK (A.), 1996, «Applicability of Western Police Experiences : Desires and Possibilities from the Viewpoint of Slovenian Police», in PAGON (M.), *Policing in Central and Eastern Europe*, College of Police and Security Studies, Ljubljana, Slovenia.
- DVORSEK (A.), MESKO (G), VILTUZNIK (R.), 1998, «New Police Organisation : The Way to Success ?», in PAGON (M.), *Policing in Central and Eastern Europe*, College of Police and Security Studies, Ljubljana, Slovenia.
- FELTES (T.), 1994, «Kriminalität, öffentliche Sicherheit und Gesellschaftliche Verantwortung», *Die Polizei*, 6.
- FELTES (T.), 1997, «Eine Reform der Polizei beginn mit einer Reform der Ausbildung», *Die Polizei*, 4.
- LOBNIKAR (B.), GORENAK (V.), PRSA (J.), 1999, *Vzroki predcasnega upokojevanja delavcev ministrstva za notranje zadeve in policije* [Les motivations pour le départ à la retraite anticipée des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et de la police], Varstvoslovje, Ljubljana, 2.
- PAGON (M.), 1996, «The Role and Importance of Cooperation, Training, Education and Research», in PAGON (M.), *Policing in Central and Eastern Europe*, College of Police and Security Studies, Ljubljana, Slovenia.
- PAGON (M.), et al., 1999, *Stalisca policistov do disciplinskih ukrepov zaradi policijske korupcije : primerjava med Slovenijo, Hrasko, Poljsko in Združenimi državami Amerike* [L'attitude des policiers envers les mesures disciplinaires sanctionnant la corruption dans la police : comparaison entre la Slovénie, la Croatie, la Pologne et les États-Unis d'Amérique], Varstvoslovje, Ljubljana, 1.
- PAROMCHIK (S.), 1998, «Police Integrity : A Challenge of Democratic Policing», in PAGON (M.), *Policing in Central and Eastern Europe. Organisational, managerial and human ressources aspects*, College of Police and Security Studies, Ljubljana, Slovenia.
- PECAR (J.), 1994, *Policija in družba* [Police et société], Revija policija, Ljubljana, 3-4.
- PECAR (J.), WADDINGTON (P.A.J.), 2000, «Policing Citizens : Authority and Rights», *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, Ljubljana, 1.
- SCHUSTER (L.), 2000, «Europäisierung Polizeiarbeit», *Kriminalistik*, Heidelberg, 1.
- TRATNIK VOLASKO (M.), 1999, *Korupcija v policiji* [La Corruption dans la police], Ministrstvo za notranje zadeve [ministère de l'Intérieur], Slovenija.
- WADDINGTON (P.A.J.), 1999, *Policing Citizens : Authority and Rights*, UCL Press, London and Philadelphia.
- ZVEKIC (U.), 1996, «Policing and Attitudes Towards Police in Countries in Transition», in PAGON (M.), *Policing in Central and Eastern Europe*, College of Police and Security Studies, Ljubljana, Slovenia.

UN ET UN FONT UN : L'ALCHIMIE POLICIÈRE DANS LE BERLIN EN VOIE DE RÉUNIFICATION

par Fabien JOBARD

Dix ans après la chute du mur, la capitale allemande figure pour beaucoup l'exemple d'un modèle de transition réussie et accomplie.

Situation urbaine particulière et célérité de l'action publique ont caractérisé la mise en commun de deux administrations construites l'une comme l'antagoniste de l'autre, à l'intérieur d'une ville dans laquelle, d'un jour à l'autre, un seul ordre public et un seul ordre juridique se devaient d'être respectés. Policiers (comment assurer l'ordre dans une ville en désordre et avec deux polices distinctes ?), administratifs (comment réunir deux ensembles à ce point différents ?) et sociaux (comment faire des adversaires d'hier les collègues d'aujourd'hui ?)... autant d'éléments de l'alchimie de 1989-1990, que l'on trouvera présentés et discutés ici.

....

Je remercie chaleureusement Johanna Siméant, Nicolas Dupeyron, Gilles Favarel-Garrigues et Guillaume Verluca qui ont pris la peine de me livrer leurs commentaires, souvent bien utiles, sur une version primitive de ce texte.

En ce mois de novembre 1988, à Berlin, quelques événements viennent bousculer les habitudes policières autour de la Porte de Brandebourg, cet arc de triomphe devenu depuis 1961 le symbole de la séparation de la ville. Située à quelques dizaines de mètres du Reichstag, dressée juste derrière le Mur qui forme à cet endroit une petite ellipse pour mieux l'envelopper, elle marque le point de départ de l'avenue *Unter den Linden* et, ainsi, l'entrée dans Berlin Est, capitale de la République démocratique allemande. Or, en cette fin d'année 1988, les libéralisations encore tâtonnantes de certains régimes d'Europe de l'Est ont amené des visages nouveaux aux abords de l'Europe de l'Ouest, et par conséquent aux alentours de la porte de Brandebourg. Profitant du délitement des contrôles administratifs, ils sont nombreux à venir vendre, sur des étals improvisés, casquettes et insignes militaires, effigies de Lénine, drapeaux frappés des insignes de l'Union soviétique. La cohue est d'ailleurs devenue telle

qu'elle en gêne la circulation des véhicules des deux côtés du Mur et constraint les allées et venues des passants ; bref, elle trouble l'ordre public. La police de Berlin Ouest fait alors appel aux policiers de la RDA pour qu'en ensemble, autour du monument, un peu d'ordre soit remis. Fonctionnaires de la Présidence de police de Berlin (Ouest) et *Volkspolizisten* (dits « Vopos », « policiers du peuple ») de RDA, les premiers habillés de vert et les seconds de blanc, se prêtent donc mutuellement main forte. Au terme de cette première journée d'exercice commun de la sécurité publique depuis... 1948, le président de police de Berlin (Ouest) et ses fonctionnaires présents, invitent les « collègues » de l'Est à une collation. Voici ce que rapporte, le lendemain, le principal quotidien de Berlin Ouest : « *Cette scène a grandement réjoui de nombreux policiers de l'Ouest, car l'image de sèche rectitude prussienne, entretenue avec soin par les forces frontalières de la RDA, n'est manifestement pas tout ce qu'il y a dans la vie de ces gens (...). Pour le président de la police ouest-berlinoise, Georges Schertz, ces visages changés ont constitué un événement frappant.* »¹

Ainsi, en 1988, l'exercice inédit de pratiques policières communes entre agents de l'Est et agents de l'Ouest semble se faire sur le mode de la révélation, qui confronte les agents de l'Ouest à la contradiction entre des visages aimables et une socialisation politique supposée double, réelle-socialiste et prussienne. Pourtant, deux ans après, et presque jour pour jour, ces deux polices ne font plus qu'une, en charge d'appliquer les mêmes lois, au sein d'une ville à nouveau unifiée, auprès de populations que plus aucune barrière physique ne sépare, et ce sous un seul et même commandement, celui du président de police de Berlin ; le même d'ailleurs qui, sur le mode du voyage exploratoire entrepris à cinq cents mètres de chez lui, avait en cette journée du 15 novembre 1988 découvert les visages souriants d'inconnus, finalement rassemblés, au 1^{er} octobre 1990, sous son autorité.

Entre-temps, le Mur est « tombé » et l'Allemagne a été « réunifiée ». Le territoire de l'ancienne RDA, redécoupé en cinq *Länder*, a été intégré le 3 octobre 1990 à l'ordre

....

(1) Tagesspiegel, 16 novembre 1988.

constitutionnel de la RFA par un Traité conclu entre les deux États allemands. Mais cette succession apparemment irrésistible, construite par les acteurs de l'époque pour les besoins de leur cause (« *un mouvement naturel, celui du peuple allemand, a conduit la nation à son inexorable réunification* »), est souvent tenue pour seule explication de l'Allemagne politique de l'époque, ce qui contribue malheureusement à faire oublier les réalités vécues par ceux qui, pris dans le cours des événements, tentaient tant bien que mal d'en déterminer l'issue. Le recul historique permet, certes, l'emploi un rien ludique des événements relevés aujourd'hui dans la presse de l'époque. On pourrait tenir notre photomontage, qui épingle côté à côté la collation de novembre 1988 et le commandement unique d'octobre 1990, pour artifice trompeur, bricolage jouant avec les perspectives temporelles dans le but de produire d'artificiels anachronismes. Pourtant, épousant le vécu des acteurs de l'époque, on doit constater que l'anachronisme et le brouillage des perspectives, loin d'être les artifices de l'historien d'aujourd'hui, constituaient bien les réalités les plus prégnantes auxquelles les acteurs étaient subitement confrontés. Et si la brève rencontre de 1988 ne pouvait en convaincre à elle seule, il faudrait lire ce compte-rendu de conférence de presse du *Berliner Morgenpost*²:

« *Patrouilles mixtes de policiers ouest- et est-berlinois, enquêtes communes des polices judiciaires des deux autorités de police, cars de police Volkswagen [de l'ouest] dans les rues de Berlin Est, ou bien des Wartburg aux toits surmontés d'indicateurs de lumière bleue dans les rues de Berlin Ouest : de tout ceci, pour l'instant, il n'en est pas question. Werner Thronicker, porte-parole du Sénateur aux affaires intérieures Erich Pätzold, a qualifié hier les spéculations (Vorstellungen) relatives à une collaboration intensive imminente entre les deux polices de irréellement optimistes (unrealistisch optimistisch)*

Aussi, si naturelle que paraisse aujourd'hui l'idée que, dans ce Berlin réunifié, l'ordre et la sécurité sont assurés par une seule police au service d'une seule loi, ces petits détails suffisent à indiquer que pour ceux qui le menaient, rien n'était moins naturel que ce processus d'unification des

....

(2) in *Berliner Morgen Post*,
18/05/1990

polices. On ne pourra ici bien sûr détailler tout ce que l'unification des polices berlinoises entre 1989 et 1990 apporte à la compréhension rétrospective de processus locaux, singuliers, pris dans des séquences historiques plus amples et plus fortes, comme en l'occurrence celle de l'unification allemande. Nous nous en tiendrons à la présentation de la complexité des calculs que devaient mener les décideurs politiques et administratifs de l'époque, avant d'exposer la politique publique concrète mise en œuvre et d'esquisser un bref bilan de cette politique.³ Nous verrons alors comment les solutions retenues et mises en œuvre, si elles avaient pour fin une réduction draconienne de la complexité portée par l'enchevêtrement subi d'impératifs multiples et contradictoires, portaient en elles des risques et des incertitudes trop irréconciliables avec les priorités du moment pour qu'en 1990, on pût les traiter autrement qu'en en reportant l'examen à des jours plus favorables, et indéterminés...

122

FAIRE AVEC L'IMPRÉVU : COMPLEXITÉ DES CALCULS POLITIQUES ET POLICIERS

Ne revenons pas sur la surprise subie face à la chute du Mur, la seule définition de la réalité (et réalité sociologique), au fond, sur laquelle tous les protagonistes tombaient d'accord en 1989. Passé ce moment initial de stupeur, il fallait que soient traités les impératifs à venir (l'agenda fixé par le «Traité d'unification» signé entre la RFA et la RDA), sans que les impératifs du moment ne pussent y faire obstacle. À Berlin, cette coïncidence des problèmes du moment et des prévisions pour demain⁴ est rendue plus dramatique par les singularités spatiales de la ville : du jour au lendemain, au 9 novembre 1989, la ville ne fait géographiquement qu'une, mais politiquement toujours deux, dans l'attente d'un seul ordre politique. Pour tenter de rendre compte, de manière ordonnée, de tout le désordre dans lequel flottaient les calculs politiques et policiers, nous distinguerons l'espace urbain et l'espace politique de Berlin. Ce sont ces deux réalités avec lesquelles les acteurs de l'époque doivent composer.

....

(3) Le récit plus complet et les réflexions sociologiques qu'il nourrit sont présentés dans l'ouvrage à paraître *Action publique en urgence. La constitution de l'unité des polices de Berlin après la chute du Mur*, dont le manuscrit a été remis en mai 2000 à la Fondation nationale des sciences politiques. Ce manuscrit et le présent papier sont le fruit d'une recherche empirique menée en 1998-1999 grâce à un financement du «Fonds d'intervention scientifique».

Un séjour de recherche au Max Planck Institut für Bildungsforschung, à Berlin, de 1999 à 2000, a permis de mener les dernières enquêtes nécessaires.

....

(4) Voir aussi, mais sur un autre plan, toute la complexité de ce que Claus Offe appelle le «dilemme de la simultanéité», in ELSTER, OFFE, PREUSS, 1998, p. 1-33 notamment et, en français, OFFE, 1997, p. 296-326 (dans la suite du texte, pour ne pas rendre la lecture pénible, nous privilierons les références à des textes publiés en langue française).

Le rétablissement de la liberté de circulation après la chute du Mur fait que, jusqu'en octobre 1990, Berlin se trouve être en Allemagne le seul espace urbain sur lequel coexistent deux polices : la *Volkspolizei*, sous l'autorité du ministre de l'intérieur de la RDA, et la police de l'Ouest, sous l'autorité de son Président. Entrent donc en contradiction les impératifs policiers d'ordre public, fondés sur la nécessaire continuité spatiale, dans une même ville, et les réalités administratives, manifestées par l'existence de ces deux autorités. *Volkspolizei* et police de l'Ouest doivent en effet mener à bien, côte à côte, leur mission (concilier la paix publique et les nécessités urbaines), dans un contexte bouleversé par la métamorphose géographique, et, à l'Est, par l'explosion de la petite délinquance, la multiplication des manifestations sur la voie publique ou les rassemblements de jeunes néo-nazis. L'urgente nécessité, le cœur du travail policier,⁵ gagne subitement une intensité dramatique inconnue auparavant.

....

(5) Urgente sécurité, en ce que la police doit toujours intervenir, et au plus vite, sur tout ce qui se produit et ne devrait pas se produire, ou se produire autrement. Nous renvoyons ici aux définitions de la police formulées par Egon Bittner, 1991.

Cette modification substantielle du quotidien se déroule de surcroît sur fond de grandes incertitudes administratives. La Réunification rencontre alors des résistances importantes parmi les élites administratives les plus proches des fonctions régaliennes de l'État de la RDA, ceux qui anticipent que leurs chances de maintien en poste seront, dans une Allemagne réunifiée, particulièrement menacées. On retrouve ici notamment tous ceux qui sont à la tête des organes dits «répressifs» (parmi lesquels la police) et ceux qui sont au sommet des hiérarchies, donc, dans le cas de la RDA, ceux qui se trouvent à Berlin. Il n'est alors pas étonnant de constater que la *Volkspolizei* de Berlin se trouve investie, presque jusqu'au dernier jour, de toutes les manœuvres possibles visant à brouiller l'information et le calcul des acteurs de l'Ouest (maquillages de postes, destructions d'archives, changements des grades d'identification, mobilité interne, modification des textes administratifs...), et à mobiliser ses agents contre l'ordre politique à venir. Cette cristallisation des entreprises de sauvetage de l'institution se superpose aux changements urbains que

nous avons évoqués et vient renforcer considérablement le brouillage de l'information et du calcul chez les acteurs de l'Ouest.

Quels sont, justement, les termes du calcul à mener ? Dans les autres pays anciennement socialistes, et dans les «nouveaux *Länder* allemands», l'agenda politique était défini par des impératifs de transformation (des agents en place et des systèmes normatifs). Berlin, en revanche, avait ici à faire avec sa situation de *Landstadt*, d'ordre politico-administratif calqué sur les contours d'un ordre urbain. Le régime, à l'Ouest de la ville, devait rester inchangé, tandis que celui de l'Est se trouvait assigné à une triple obligation d'indistinction, d'absorption et de transformation. La transformation touche les agents et le droit : si les dispositions fixant les règles de l'ordre public et du «droit policier» («*Polizeirecht*») de Berlin Ouest⁶ devaient être transférées aux circonscriptions policières de Berlin Est, l'incertitude demeurait quant aux nombre et type des agents à maintenir dans l'administration unifiée. L'absorption touche quant à elle les structures administratives et organisationnelles des postes de police de l'Est : fallait-il conserver le découpage des circonscriptions policières et des directions administratives déjà existantes ou bien les fondre dans des structures communes avec celles de Berlin Ouest ? Enfin, l'indistinction rend compte du fait que l'ordre et la loi devaient se trouver administrés de la même manière de part et d'autre du mur disparu ; autrement dit que la continuité territoriale du service public devait se trouver garantie sans entrave sur l'ensemble d'un territoire marqué par deux héritages (politiques, sociaux, culturels, urbains, etc.) parfaitement distincts.

L'ordre et la loi devaient se trouver non seulement administrés, mais aussi respectés de la même manière de part et d'autre de la ville ; ici, les choses étaient particulièrement incertaines. Il faut en effet songer au fait que ces policiers allaient avoir à gérer des populations elles aussi longtemps séparées, et porteuses de socialisations politiques distinctes. L'indistinction des manières de garantir l'ordre public supposait en effet une acceptation homogène, au moins de principe, des agents de la force publique. Or, si

....

(6) Rappelons que les *Länder* sont en principe souverains en matière de police et déterminent la législation rattachée à cette compétence (pour une introduction au système administratif allemand, voir ISIDORO, 1997).

....

(7) Le « *Innenminister* » est nommé par le maire – à l'époque, et depuis le 15 mars 1989, le SPD Walter Momper – mais il est seulement responsable devant le Parlement de Berlin – où domine alors une trop fragile coalition SPD-Alternative Liste, formée de députés « autonomes ». Ces éléments se révéleront d'une importance cruciale au regard de la perpétuation de la coalition en place.

....

(8) Attestée, comme pour tous les fonctionnaires, par leur vœu public de fidélité à l'ordre constitutionnel de la Loi fondamentale de 1949, vœu formulé lors de la cérémonie de titularisation.

dans les autres *Länder*, les agents devaient faire appliquer des lois neuves, mais restaient les mêmes face aux mêmes populations, une partie de la population de Berlin Ouest devait accepter de voir les lois mises en œuvre par des agents qui leur étaient étrangers, qui avaient participé à la garantie et à la perpétuation d'un régime qui leur était non seulement étranger, mais aussi (pour le formuler de la manière la moins polémique) adverse. La continuité du service public s'annonçait ici devoir se superposer à une discontinuité des socialisations politiques des populations qui, comme on le sait, participent tout autant que les policiers à la garantie de la paix publique.

Pour les décideurs de l'époque, il s'agit donc de faire avec ces incertitudes quant à l'avenir et ces bouleversements quant au présent, tant internes qu'externes. Cela se traduit, pour les politiques et policiers de l'Ouest, par l'obligation de prévoir et calculer, dans un environnement marqué moins par le manque d'information que par l'insaisissabilité des événements qui se jouent dans le temps même durant lequel ils tentent de définir au mieux les situations et de prévoir l'organisation à venir des services.

LES ESPACES POLITIQUES DE BERLIN

À ces spécificités liées à la dimension territoriale d'une ville rendue à elle-même, il faut ajouter le caractère régional des polices allemandes : les *Länder* sont compétents en matière de police. Cela signifie que, à Berlin Ouest, le Sénateur aux affaires intérieures⁷ dirige la politique en matière de police. En revanche, les règles générales de la fonction publique sont fixées au niveau de la Fédération, et en ce qui concerne les anciens agents de l'Est, par le Traité d'unification. Celui-ci pose que les anciens agents de la RDA seront admis sous le même statut dans la fonction publique de la RFA et des *Länder* s'ils satisfont aux conditions de qualification professionnelle, de qualification politique⁸ et si, enfin, l'examen de leurs dossiers individuels, notamment les dossiers Stasi, n'invite pas à croire qu'ils ont porté atteinte de manière grave à la dignité humaine ou aux droits fondamentaux, ou bien que la confrontation de leurs

dossiers et de leurs déclarations individuelles ne révèle pas qu'ils aient menti sur leurs activités passées (nous y reviendrons).⁹

Au sein du champ politico-administratif de Berlin, faire l'unification des polices, c'est donc nécessairement faire avec le Traité d'unification. Cela implique en premier lieu adapter ses impératifs au fait que des policiers, et leurs hiérarchies, sont déjà là, à l'Ouest de la ville. Autrement dit, il faut gérer non seulement la reprise (et éventuellement l'exclusion) des anciens agents, mais aussi la poursuite de leurs activités par les agents de l'Ouest, et enfin l'harmonie entre ceux de l'Ouest et ceux de l'Est (problèmes qui ne se posent, sous cette forme, dans aucun autre Land oriental). En second lieu, cette superposition des cadres d'action impose qu'à la fois les politiques publiques engagées en matière de police à Berlin Ouest depuis la réforme de 1974 ou celles défendues par la coalition en place (suppression des unités de maintien de l'ordre dites militarisées, mise en place de stratégies de maintien de l'ordre dites de «désescalade», développement des programmes de police de proximité, pour ne citer que les trois plus importantes) se poursuivent, et se combinent avec les impératifs liés à l'unification de la ville et de ses administrations. Ces politiques publiques, qui s'organisent autour de calendriers et de dynamiques propres (pour ne rien dire de leurs clientèles), se voient contraintes à la fois de composer avec les actions diverses menées dans le même temps à Berlin Est et avec les impératifs fixés par le Traité.

Faire avec la Réunification, enfin, cela impose de composer avec les dimensions politiques et partisanes propres au champ politique national.¹⁰ Nous l'avons dit : la coalition berlinoise est une coalition de gauche, la coalition la plus à gauche qu'un *Land* ait jamais connue en Allemagne fédérale, du fait de la présence à l'Exécutif municipal (le «Sénat») de trois députées autonomes, liées à aucun parti national et tenues responsables non pas devant le gouvernement ou le Parlement, mais devant l'Assemblée générale des collectifs de quartier extraparlementaires, auxquels elles sont liées par un mandat impératif... Or, la Réunification allemande est une politique publique soutenue par le gouvernement

....

(9) Ces processus sont donc communs à d'autres *Länder* de l'Est : GRAVIER, 1998, p. 33-58.

....

(10) On renvoie ici aux problèmes constants liés à la superposition des politiques locales et nationales et aux changements d'échelles des unes aux autres : FAVRE, 1999, p. 148-152, notamment et BORRAZ, 1999, p. 77-110.

....

(11) On pense ici à ces décisions où un haut degré de complexité doit être démêlé en un temps éclair, ce que Peter Manning décrit comme «Big Bang Decisions», 1992.

chrétien-démocrate de la Fédération, qui emploie cette politique, soutenue par l'opinion publique, pour renouveler son mandat et réduire l'opposition des *Länder* SPD. Lorsque les élections législatives tenues en RDA (18 mars 1990) voient la victoire de la CDU, lorsque cette victoire se voit confirmée, à Berlin Est, par les élections municipales (6 juin 1990) qui débouchent, au Parlement municipal de Berlin Est, sur une «grande coalition» SPD-CDU, lorsque, enfin et surtout, le gouvernement Kohl tire profit de cette conjoncture favorable pour bouleverser le calendrier électoral et provoquer des élections au *Bundestag* ainsi que des élections dans les parlements des *Länder* (dont celui du Berlin réunifié) début décembre 1990, on comprend que la fragile coalition rouge-alternative berlinoise doive d'un coup faire face à une superposition d'agendas complexes et à une accélération du calendrier et des scissions politiques.¹¹ Ces dimensions temporelles, redoublées à Berlin par la spécificité de la conjoncture politique et de la superposition de deux lieux politiques, dotés chacun de son calendrier électoral propre, achèvent de rendre opaques les conditions de maîtrise de l'action publique par les acteurs politiques.

CE QUI FUT FAIT : UNE SEULE POLICE EN UN RIEN DE TEMPS

On vient d'évoquer les termes de l'alchimie, à multiples inconnues et aux compositions changeantes au cours du temps, avec laquelle les acteurs locaux doivent composer. Voyons à présent ce qui fut effectivement accompli, au 1^{er} octobre 1990, jour de la réunification des polices berlinoises. L'espace urbain aura guidé les modes de résolution du problème : tout a été soumis à l'impératif simple de continuité territoriale de l'ordre et de la sécurité publique, d'unité indivisible de la ville. Au 1^{er} octobre 1990, soit onze mois après la chute du Mur. La célérité, donc, aura été un élément central des actions menées.

LES AGENTS

La police de Berlin compte aujourd'hui environ 28 000 agents, soit un nombre à peu près équivalent à celui d'il y

——— *Un et un font un : l'alchimie policière dans le Berlin en voie de réunification*

a dix ans.¹² Au jour de la fusion des deux institutions de la ville, sur les 11 800 Vopos que comptaient les unités de Berlin Est, 9 600 agents se portent candidats à la poursuite de leur service sous les couleurs de la police berlinoise réunifiée.¹³ 9 600 contrats de travail sont signés, et les 9 600 agents immédiatement intégrés dans la police de la ville. Les agents non volontaires au recrutement sont ceux qui, âgés de plus de cinquante ans, ont préféré bénéficier des mesures dites de « pré-pré-retraite », ou bien ceux qui, pour des raisons diverses, ont préféré ne pas se porter volontaires au recrutement dans la police de Berlin et changer d'orientation professionnelle. Au 1^{er} octobre 1990, donc, 80% des ex-Vopos sont intégrés.

Ils le sont toutefois sous un régime spécifique, celui d'employé (« *Angestellte* »), et non pas de fonctionnaire (« *Beamte* ») : ils sont donc employés dans la police berlinoise, en attente de leur titularisation au titre de fonctionnaire (« *Verbeamung* »). En outre, tous les ex-Vopos se trouvent rétrogradés de deux rangs hiérarchiques, ce qui implique bien entendu qu'en même temps qu'ils changent de grade, ils changent de fonction.

Comme on le sait en effet, dans la police, les postes occupés correspondent à des métiers singuliers, et les agents ainsi rétrogradés ont ainsi à apprendre les nouvelles attributions, règles, savoir-faire et pratiques, le tout dans un environnement (législatif, réglementaire et organisationnel) totalement neuf. Ces mesures ne touchent toutefois que les agents d'encadrement et d'exécution. Les agents de direction sont eux placés, pour reprendre le terme alors consacré, en « file d'attente » (« *Warteschleife* »), la poursuite de leurs activités étant suspendue à l'examen préalable de leurs dossiers individuels. Par anticipation du sort défavorable qu'ils auraient à endurer au sein de la police unifiée, autant que par les facilités de sortie et de reconversion que leur offraient l'accumulation de capitaux et la constitution de réseaux en RDA,¹⁴ la plupart de ces agents de direction ne se sont pas portés candidats au recrutement. Les rapports internes de l'époque en recensent vingt-et-un, ils ne seront en tout pas plus d'une quarantaine.¹⁵

....

(12) Sur la réunification des services, voir le témoignage de l'ancien président SCHERTZ, 1994, p. 169-183. Une conférence interne à la Police prononcée en avril 1994 indique qu'au 1^{er} octobre 1990, 11 797 Vopos se sont joints à 17 500 collègues de l'Ouest. D'autres documents mentionnent 10 600 Vopos. Ces chiffres, ainsi que ceux qui suivent, sont livrés ici comme ordre de grandeur.

....

(13) Donc sous les couleurs (rouge et blanc) et l'insigne (l'ours) de Berlin Ouest. À partir du 1 octobre 1990, l'expression « Berlin » désigne les institutions de Berlin Ouest étendues à l'ensemble du territoire de la ville.

....

(14) Sur les reconversions des élites de la RDA dans l'Allemagne fédérale, voir SOLGA, 1998, p. 97-117 et DIEWALD, 2000, p. 239-267.

....

(15) Il est assez difficile de déterminer le nombre exact, à une date donnée, des anciens Vopos de tel ou tel grade, en raison du fait que, là encore, il est très difficile d'obtenir des instantanés tirés d'une réalité soumise à des changements constants et toujours rapides. Du fait de la rétrogradation, on ne sait pas toujours qui était où avant, du fait des manœuvres de maquillage des postes et de bouleversement des fonctions par la Volkspolizei et le ministère de l'Intérieur de la RDA durant l'été 1989, du fait enfin de la mobilité interne (horizontale et verticale) à partir d'octobre 1990 ; le chiffre de 21 avancé, contredit dans d'autres documents, paraît un peu en deçà de la réalité.

Cela signifie donc que l'ensemble des autres agents sont admis au sein de la police sans examen préalable de leurs compétences policières, ni examen préalable de leurs allégeances politiques. En ce qui concerne les premières, en effet, des programmes de formation continue sont mis en place dès le 10 septembre 1990, proposant des séminaires d'introduction générale (« *Grundkenntnisse* ») au métier de policier, en modules longs de quatre semaines (rappelons que la formation en école de police des candidats admis au concours d'entrée de la police de Berlin dure trois ans). Au 1^{er} janvier 1991, 1500 ex-Vopos avaient déjà suivi avec succès ces séminaires généraux.

Les compétences politiques sont également enseignées en formation continue, durant ces séminaires généraux au cours desquels l'accent est mis, comme dans les autres administrations des nouveaux *Länder*, sur l'enseignement de « l'ordre démocratique fondamental » de la République fédérale.¹⁶ En revanche, en ce qui concerne des jugements portés sur des cursus politiques antérieurs, les choses sont plus compliquées. Il faut en effet procéder à l'examen de 9 600 dossiers politiques individuels ; ce qui passe par la reconstitution préalable de ces dossiers. Outre l'abondance des dossiers de toutes sortes constitués par les services de l'État et du Parti, la destruction, dans des circonstances encore inexpliquées, des locaux centraux de la Stasi en janvier 1990, et le nombre considérable des enquêtes à mener rendent la tâche extrêmement laborieuse. C'est la mission de la PAK, la commission spécialement affectée à l'examen des dossiers individuels, qui confronte les déclarations des policiers (réponses à un questionnaire long de 72 questions) aux éléments qu'elle rassemble, au vu des seuls documents policiers, sur les activités passées.¹⁷ La commission arrête un avis motivé par des considérations de compétence professionnelle et de compétence politique (la décision de titularisation est prise, selon les règles ordinaires de la fonction publique, par le Président de police). Mais cette décision reste en quelque sorte éternellement provisoire, car une deuxième commission, nationale, elle, a pour mission d'examiner tous les dossiers Stasi (fiches individuelles, réseaux de financement, contacts avec des agents

....

(16) Voir, à l'échelon communal cette fois, LOZAC'H, 1996.

....

(17) On ne peut ici malheureusement développer les conditions juridiques particulièrement floues de ces procédures autrement qu'en renvoyant à MAJER, 1992, p. 147-167.

ou collaborateurs ou amis de l'Ouest, etc.), et d'informer de ses conclusions, le cas échéant, les autorités judiciaires et administratives. Cette fameuse seconde commission, dite «autorité Gauck», du nom de son président, peut à tout moment intervenir en second rideau et contredire, selon le rythme propre de ses examens, les éléments d'appréciation portés sur les policiers. Cela signifie que, selon la formule que porte la décision de titularisation des agents, ceux-ci sont admis au rang de fonctionnaires « au vu des éléments présents... » : leur titularisation n'est donc jamais réellement définitive.

Le 18 décembre 1991, la première cérémonie de titularisations vise 275 anciens Vopos, et en février 1994, 4 590 auront été titularisés. Neuf ans après, selon mes propres estimations fondées sur les recensements actuels et sur des entretiens conduits auprès des cadres actuels de la police berlinoise, environ deux milliers des 9 600 candidats originaires n'ont finalement pas été admis, plus souvent pour des raisons de non compatibilité de leurs compétences professionnelles que pour des raisons politiques. La part de ceux exclus par la PAK et de ceux mis à pieds à la suite de l'intervention de la Gauck est difficile à déterminer (sans doute respectivement 1 056¹⁸ et environ 1 000¹⁹), pas plus qu'il n'est possible de déterminer celle des sorties volontaires, en quantité non négligeable (auxquelles il faut ajouter, pour être exact sur ce que l'on ne sait pas exactement, les départs en (pré-)retraite, les décès et les passages dans d'autres administrations policières, réputées plus tolérantes à l'égard des ex-Vopos, comme celle du *Land* qui entoure Berlin, le Brandebourg). Aujourd'hui, donc, il faut compter parmi les 28 000 policiers en poste environ moins de 7 000 anciens agents de la *Volkspolizei*.

LES MATÉRIELS

Une bonne police doit disposer, on le sait, d'un équipement et de moyens aptes à répondre aux demandes de sécurité qui lui sont adressées. Or, s'il est un domaine sur lequel le déséquilibre entre polices de l'Est et de l'Ouest de la ville se trouvait le plus visible, c'est bien, en raison de sa

••••
(18) SCHERTZ, 1998, p. 169.

••••
(19) Un document interne à la Police, en date du 24 avril 1996, indique que 775 procédures de mise à pieds avaient été engagées jusque là, suite à l'examen des dossiers Gauck.

....

(20) Loi «UzwG Bln», 22 juin 1970. Par sa matière, ces dispositions sont soumises au contrôle du Tribunal constitutionnel fédéral, qui veille à la conformité des équipements à son interprétation de l'art. 102 de la Loi fondamentale, portant abolition de la peine de mort (voir BUSCH, 1988, p. 182, où il faut lire « art. 102 » au lieu de « art. 103 »). Voir, pour les chiffres, Présidence de police [Berlin Ouest], DL 24-043, 3 48 87, lettre adressée au Sénateur aux affaires intérieures, septembre 1990.

....

(21) «Document confidentiel présenté au ministère de l'Intérieur», 2/83, cité in LINDENBERGER, 1998, p. 135 n° 101.

nature même, celui du matériel et de l'équipement. On se retiendra ici de mentionner toutes les expressions d'inquiétude, parfois de stupéfaction, portées dans les protocoles de réunion du groupe de travail « unification de la police », puis de la « Cellule de préparation du 3 octobre », qui, sous la direction de la police de Berlin Ouest, prennent en charge les préparatifs de l'unité.

Mentionnons les plus importantes : trois difficultés paraissent avoir posé des problèmes majeurs. Celle de l'armement tout d'abord car, au contraire de ce que l'on pourrait attendre, l'armement et les moyens de protection des Vopos se trouvaient alors bien en deçà des normes légales et techniques de celles de leurs collègues de l'Ouest. En ce qui concerne leur conformité à la loi, les 11 646 pistolets soviétiques Macharow 9mm, l'arme de poing des Vopos depuis 1960, étaient loin d'être conformes aux dispositions berlinoises fixant les armements des agents publics de la ville.²⁰ En ce qui concerne leur fiabilité technique, tout indique en effet que les équipements sont restés inchangés depuis la fin des années soixante. Une note confidentielle du ministère de l'Intérieur de la RDA, prise en 1983, mentionnait que la durée maximale d'emploi des technologies, des équipements aussi bien que des bâtiments, moyens de transport etc. devait être prolongée le plus longtemps possible, par toutes les mesures appropriées en matière d'entretien, de remise en état et d'emploi, en raison de l'économie de pénurie qui touchait jusqu'aux instruments de la puissance de l'État-Parti.²¹

Mentionnons également, et d'un mot, les deux autres difficultés majeures, que sont les moyens de communication, de télécommunication et de transport, d'une part, et les uniformes d'autre part. Il faut rappeler l'extrême précarité des moyens élémentaires de télécommunication au sein de la Volkspolizei et, avec cela, le fait que toutes les communications, notamment téléphoniques, étaient interdites d'Est en Ouest : faire police commune passait d'abord par la restauration des lignes de téléphone ordinaire entre les deux parties de la ville. Les véhicules (de marques Trabant et Wartburg), dont les tests de sécurité montraient leur conformité aux tests des années... cinquante, se trouvaient

en contradiction totale avec les exigences modernes de lutte contre la criminalité, mais également avec les règlements internes sur la sécurité des policiers, dont l'application est d'ordinaire surveillée de près par les syndicats.²² Quant aux uniformes, la police de Berlin estimait à un million de marks le montant nécessaire à l'équipement des quelques milliers de Vopos. Une telle somme nécessitait l'intervention du gouvernement fédéral et a été, du fait des circonstances politiques que nous avons évoquées, refusée, comme bien d'autres du même ordre.²³

Toutes ces difficultés, on l'a vu, apparaissent plus crûment aux yeux des agents et du public en raison de la nécessaire continuité territoriale de l'exercice de la sécurité publique. Sur toutes ces matières, cependant, il a été choisi de «faire comme si», comme si tout ceci n'était qu'un moment difficile à passer. Autrement dit, ce n'est rien moins qu'un pari politique qui a été fait par les décideurs de l'époque : en dépit de toutes ces difficultés, en dépit de la visibilité apparente et indéniable d'une «police à deux vitesses». Parmi d'autres, en témoignent ces comptes-rendus de réunion portant justement sur les armements et les équipements.

«§ 1.7.1. L'équipement en uniformes de fonction de l'ensemble des forces de sécurité publique n'est pour l'instant pas possible à l'échelle de l'ensemble de la ville. En particulier, pantalons et casquettes ne sont pas disponibles en nombre suffisant. Les moyens en vue de toute acquisition supplémentaire font pour l'instant défaut.

L'équipement de base des anciens membres de la Volkspolizei qui travaillent actuellement à Berlin Ouest est à pourvoir dès à présent. Les policiers de sécurité publique qui travaillent aujourd'hui dans la partie Est de la ville ne peuvent pas pour l'instant être équipés. Il faut en conséquence faire avec l'image d'une «police à deux vitesses» qui en résulte.

§ 1.7.2. L'équipement de tous les policiers 'réunifiés' de pistolets P6 n'est, pour des raisons de financement, de technique et de formation, pas envisageable. C'est pourquoi la liste réglementaire des armes autorisées à Berlin («der Katalog») devra être ouverte aux modèles d'arme

....

(22) On pourrait multiplier sans fin ces anecdotes rapportant tous les micro-désajustements pratiques entraînés par la mise en commun des deux polices, et dont l'accumulation porte finalement le coût individuel (agent par agent) de l'unification bien au-delà de ce que les agents de l'Ouest avaient à supporter durant leur travail quotidien avant 1990.

....

(23) On estime par exemple que durant l'automne 1989, la ville de Berlin Ouest (à l'époque un peu plus de deux millions d'habitants) a reçu durant chaque fin de semaine la visite de deux millions de personnes supplémentaires, attirées par les événements politiques. Le ministre des finances de l'époque, Theo Waigel, a pourtant refusé le soutien financier du gouvernement fédéral, alors sollicité (*Tageszeitung*, 18/11/1990, cité in HEINRICH, 1993, p. 89). On peut lire également sur ce chapitre les remarques amères du maire Momper dans ses mémoires, 1991, p. 321. L'alchimie financière Fédération/Länder est une science délicate et toujours polémique en Allemagne, et plus encore à Berlin, dont les ressources liées aux transferts fédéraux ont été considérables depuis 1961, comme l'ont encore montré les récentes transactions entre le chancelier Schröder et les ministres-présidents de certains Länder (dont l'actuel maire de Berlin, E. Diepgen) autour de la fixation de la loi fédérale portant réforme de l'imposition (voir *Le Monde*, 17/7/2000).

....

(24) Comité de préparation du 3 octobre, rapport de séance, 3 47 12, 6 sept. 1990, p. 3.

de la Volkspolizei, ce sans considération de leurs normes de sécurité (« ungeachtet ihres Sicherheitsstandards »).²⁴

La question des matériels et des équipements montre, parmi d'autres, comment le nombre des termes de la décision, les risques qu'ils comportent et l'équipement juridique qui les enveloppe concourent, dans un contexte où l'homogénéité territoriale et la célérité du processus sont les deux catégories impératives de l'action publique, à privilégier les décisions sous forme de pari, soit en l'occurrence de prise de risques élevés. Ces démêlés sur les vêtements et les armes illustrent combien la Réunification allemande, qui, dix ans après, se laisse admirer comme une belle mécanique, semble à l'échelle locale relever du miracle des alchimies réussies. Nous reviendrons sur ce point.

L'ORGANISATION

133

....

(25) Sur ce point, on lira avec intérêt DIEDERICHS, 1990, p. 18-21.

Il y a peu à dire au chapitre de l'organisation administrative et territoriale des services. Tout a fonctionné ici sur le mode de l'absorption : trois des cinq circonscriptions policières de l'Ouest (les « directions ») ont étendu leur ressort territorial pour absorber en leur sein celles de l'Est. Cela a contribué à créer des « directions mammouth », selon l'expression des syndicats de l'époque, et à briser net les réformes engagées dans les années quatre-vingt à Berlin, visant à assurer une réduction de l'étendue des directions et à favoriser le retour aux commissariats de quartier d'antan, configuration vue comme condition d'ancrage d'une police de proximité et d'ilotage.²⁵

....

(26) On retrouve là des éléments propres à tous les missionnaires envoyés diriger les administrations des nouveaux *Länder* : voir sur la police, BEHR, 1996, p. 4-22.

Tous les postes de direction ont alors été occupés par des cadres en provenance de l'Ouest, ainsi qu'une partie des postes de commandement sur le terrain. Cela a donc amené ces cadres de l'Ouest à diriger des agents qui leur étaient inconnus, dans un environnement urbain qui leur était inconnu et au contact de « demandes sociales » dont ils ne pouvaient au début comprendre les ressorts historiques et locaux.²⁶ Ces preneurs de fonction ont non seulement fait face à un environnement, interne et externe, étranger (face à cela, ils ont été très dépendants des ressources accumulées

par leur personnel de l'Est), mais aussi en pleine mutation : que l'on songe aux bouleversements dans le tissu économique, notamment industriel, de Berlin Est, à la croissance du chômage, auparavant inconnu sous cette forme, et à la disparition subite des organisations de socialisation collective, celles des jeunes notamment, on imagine volontiers quelles difficultés les « missionnaires » (pour reprendre le jargon interne) ont alors affrontées.²⁷ Ce problème amène bien sûr à évoquer le dernier ensemble de l'action publique, l'organisation du travail quotidien.

LE TRAVAIL QUOTIDIEN

Comment assurer l'homogénéité territoriale des modes de maintien de l'ordre public et de lutte contre la délinquance et ce au jour-même de l'unification ? La solution, retenue très tôt au sein de la police de Berlin (il y en a trace écrite - interne - dès la fin février 1990), est celle de la « mixité réciproque » (le terme allemand, forgé pour l'occasion, est « *Durchmischung* »,²⁸ sorte de « mélange de part en part »). En clair, cela signifie que six cents policiers de l'Est sont partis effectuer leurs missions à l'Ouest, et 2340 policiers de l'Ouest ont pris leur service à l'Est ; les deux au sein de patrouilles mixtes, de patrouilles communes. Le pari qui a été fait est celui cette fois de l'inculcation immédiate d'une rationalité administrative par un apprentissage sur le tas et dans le feu de l'action du savoir (notamment juridique), des techniques, et du savoir-faire.

Il faut rapporter cette singularité de la politique berlinoise à quelques éléments déjà développés, pour montrer l'ampleur du pari qui a été fait. L'absence de statut identique entre collègues de l'Ouest et de l'Est ; la rétrogradation subie ; la plongée dans un milieu (policier et extérieur) inconnu ; le mépris, selon des formes et des intensités variables, subi de la part d'agents de l'Ouest pas nécessairement préparés à travailler ainsi en commun avec leurs antagonistes historiques ; le différentiel de salaire, imposé par le Traité d'unification, contre un travail égal et effectué en commun ; l'incertitude liée au sort réservé, selon un calendrier inconnu et des procédures floues, à l'issue des

....

(27) Il suffira ici d'indiquer qu'entre 1989 et 1992, à Berlin Est, 40% des emplois ont été perdus pour donner un ordre de grandeur de ces bouleversements sociaux (GORING, 2000).

....

(28) Présidence (Ouest),
Projektgruppe
« Zusammenarbeit », 9 mars
1990.

examens des commissions ; l'identification immédiate, par les pairs et par le public, du fait de l'uniforme distinct (ce parfois jusqu'en 1993) ; les bouleversements de la vie locale et des demandes de sécurité... tous ces facteurs concourent à faire de ce pari, en 1990, un jeu dangereux.

UN ET UN FONT UN, ET DES POUSSIÈRES

Berlin dispose aujourd'hui d'une seule et même police, sous l'autorité d'un seul président de police, qui exécute la politique de sécurité définie par un seul sénateur aux Affaires intérieures. L'ordre public règne dans la ville, assuré par une police pas plus divisée et pas moins efficace que toutes celles qui, comme elle, gèrent les choses urbaines avec ce désordre inévitable propre aux grandes institutions bureaucratiques de cette nature. Les dangers que portaient en eux les modes d'unification des polices n'ont finalement pas fait obstacle à la formation de la police commune, pas plus qu'ils n'ont troublé les manières de vivre dans Berlin.

Toutefois, on remarquera très vite que l'Allemagne tout entière constitue une seule et même république, un seul et même État, et que cette création s'est effectuée selon la même célérité que l'unification de nos polices berlinoises.

Pourquoi alors s'étonner de l'unité acquise en octobre 1990 des services de police de Berlin ? Par ailleurs, toutefois, si l'on concentre le regard sur les réalités sociales qui constituent aujourd'hui l'État en Allemagne, on constate sans peine une discontinuité, une rupture de part et d'autre de l'ancienne frontière germano-allemande : la « RDA est formée depuis la Réunification d'un État intégré », mais d'une « société duale ».²⁹

Aussi, dire que la politique d'unification de la police à Berlin a été couronnée de succès impose que l'on précise la hauteur depuis laquelle le jugement est porté. Il faut donc ici, pour conclure, revenir sur ce qui a été à l'œuvre dans le processus d'unification des polices berlinoises, ce qui le qualifie en propre, et préciser les manières d'évaluer la politique publique menée.

....

(29) REIBIG, 2000, p. 75. Ce regard est également sensible dans les récentes publications de OFFE, 1997.

L'UNITÉ ET LES PETITES DIFFÉRENCES : LA SINGULARITÉ DE LA POLICE BERLINOISE

On connaît toute la difficulté du travail de légitimation de soi au sein des polices en régime démocratique, qui repose sur la conciliation de deux exigences parfois contradictoires : permettre l'exercice des libertés publiques par les citoyens, assurer l'exercice de la contrainte par l'État.³⁰ Au service de l'État, mais plongés dans le social auquel ils doivent répondre, les policiers sont donc soumis à cette tension permanente, qu'un enseignement raisonné a pour fin d'atténuer. Or, à Berlin Ouest, tout ce travail de légitimation de soi se trouvait depuis 1948 considérablement facilité par le voisinage avec celle construite comme son contraire, la *Volkspolizei*. Par tout un ensemble de cérémonies diverses, la conviction de se trouver au côté de la justice se trouvait constamment réaffirmée par l'opposition à la police dictatoriale d'en face. En quelques mois cependant, cette socialisation spécifique consolidée par le travail des années et la routine a dû s'effacer, ou se transformer, pour faire accepter le travail commun avec l'autre adverse. La lecture du courrier des lecteurs de la presse syndicale, par exemple, montre que cette opération ne s'est pas faite sans bruit ni grincements. Nombreux furent en effet les policiers de Berlin Ouest pour qui, ce qui se donnait pour fermeture d'une parenthèse, ouvrait leur police, par un effet mécanique, à son passé plus lointain, antérieur à 1948, lorsqu'après la guerre les policiers nazis changèrent seulement d'uniforme. Nombreux furent également les Berlinois pour lesquels le maintien d'une grande part des anciens Vopos, dans les premiers temps repérables à leurs uniformes blancs, marquait à leurs yeux l'indifférence des politiques à la constitution historique et éthique des agents publics allemands.

La célérité de la politique publique, au fond, a pris appui sur l'absorption des policiers dans les tâches de l'instant présent, s'asseyant les uns à côté des autres dans les mêmes cars de police secours, dans les mêmes postes de police, au contact d'une routine qui était appelée à l'emporter sur les différences de socialisation. Ce faisant, elle a conduit à une proximité quotidienne des agents qu'une

....

(30) PICARD, 1991, p. 201-224 ; MONJARDET, 1996, p. 22-28.

grande part de leur passé et, on l'a vu, de leurs apparences et leurs constitutions présentes, séparaient, en même temps qu'elle a réuni ces deux groupes d'agents à ce passé plus lointain que la séparation des deux Allemagne avait permis de mettre au silence. Précisément, la spécificité de l'unification policière à Berlin se manifeste dans l'espace propre de la mise en œuvre de cette politique : assignation à la proximité quotidienne des différences entre pairs, assignation à la proximité quotidienne de ces différences à l'égard du public. Ce qui s'imposait comme une nécessité (l'ordre urbain appelant immédiatement un seul et même ordre public) portait en germes l'exacerbation des différences, lorsque toute maladresse (ne pas savoir taper un rapport à la machine, ne pas savoir conduire, ne pas connaître les lois, etc.) pouvait se traduire par le renvoi de l'ancien Vopo à son stigmate politique, de la part du collègue comme de celle du citoyen. Et pourtant, l'exacerbation de ces différences n'aura finalement jamais menacé la mise en œuvre de la politique arrêtée à Berlin. L'impérieuse nécessité du quotidien, le cœur de la fonction policière, semble donc avoir eu raison de trente ans de socialisation politique et de la violence d'une mise en commun si soudaine, comme l'avaient d'ailleurs parié les décideurs de l'époque.

COÛTS ET BÉNÉFICES DE L'ÉQUATION

Une et une des polices n'ont donc fait qu'une, et ce dans les conditions dont on vient de rappeler la difficulté, selon des procédures qui prenaient aux yeux de nombreux policiers de l'Ouest la forme d'une assignation à l'harmonie avec l'autre. L'appréciation que l'on porte sur le bilan de la Réunification est fortement indexée à l'échelle et aux instruments d'observation. Or, les entretiens menés aujourd'hui avec les anciens policiers de l'Est rendent compte d'une grande souffrance, conséquence des différentes formes de déclassement (rétrogradation, rescolarisation, différences de salaire, etc.) vécues dans la proximité quotidienne avec les collègues de l'Ouest. D'autres entretiens évoquent toutes les cérémonies de dégradation imposées

par les chefs ou les collègues. Tous convergent cependant pour souligner que jamais l'équilibre de l'institution n'a été menacé. Dans les options disponibles aux acteurs de l'époque, la sortie semble avoir été la plus fréquente : au millier de non volontaires à candidature en 1990 et au second millier de candidats finalement non admis, il faut ajouter les départs volontaires de ceux qui, ne tenant plus, n'ont jamais trouvé de réseaux de mobilisation propres, dans la nouvelle institution, pour convertir leur souffrance en mobilisation politique. La place manque ici pour évoquer les contraintes en termes de choix rationnel et de préférence temporelle, et les logiques institutionnelles qui, dans le champ syndical ou le champ politique de Berlin, n'ont pas laissé d'autres options possibles que celles de l'exit : le résultat est le maintien de la souffrance de position (en réalité, de trajectoire) à un niveau infra-collectif.

Vives dans les mémoires individuelles, les souffrances vécues ne peuvent donc aujourd'hui faire concurrence aux récits, individuels et collectifs, de la reconstruction de la police commune, des temps héroïques dans les postes de police des grands ensembles de l'Est de la ville, des traversées de la ville en Trabant, des moyens archaïques de communication. Célébrée moins bruyamment, la mobilité ascendante interne de nombreux personnels d'encadrement en provenance de l'Ouest a sans doute pesé, pèse peut-être encore, dans l'alchimie des équilibres locaux. Enfin, d'autres indicateurs, plus complexes, incitent à croire que la Réunification allemande et les nécessités de l'ordre public ont agi, selon des logiques propres aux configurations locales berlinoises, comme un puissant moteur de redistribution des forces entre institution policière et exécutif politique. Tout autant que l'étude des reconfigurations institutionnelles et des transformations des destins individuels et de leurs perceptions, c'est à un examen approfondi des redistributions de forces engendrées dans le champ de la sécurité intérieure qu'invite cette politique publique. Car la soudaine fluidité des conjonctures aura dans le Berlin de 1989-90 immanquablement mis à nu certaines des propriétés d'ordinaire discrètes qui tiennent ensemble ordre public, ordre politique et sensibilités collectives.

■ **Fabien JOBARD**

Chercheur au CESDIP

B I B L I O G R A P H I E

- BEHR (R.), 1996, «Kontinuität und Störung : (Ostdeutsche) PolizistInnen auf der Suche nach Ordnung», *Kriminologisches Journal*, 1.
- BITTNER (E.), 1991, «The Capacity to use force as the core of the police rule», traduction in *Cahiers de la sécurité intérieure*, présentation de D. Monjardet, n°3, déc. 1990, janv. 1991, p. 224-235.
- BORRAZ (O.), 1999, «Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale», in BALME (R.), FAURE (A.), MABILEAU (A.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences-Po, coll. Académique.
- BUSCH (H.), et al. (dir.), 1988, *Die Polizei in der Bundesrepublik Frankfurt a/Main Campus*.
- DIEDERICHS (O.), 1990, «Die 'Erstreckung'. Auf dem Weg zur Gesamtberliner Polizei», *Bürgerrechte und Polizei*, 37.
- IEWALD (M.), 2000, «Continuities and breaks in occupational careers and subjective control. The case of the East German transformation», in BYNNER (J.), SILBEREISEN (K.) (dir.), *Adversity and Challenge in Life in the New Germany and in England*, Londres, MacMillan Press.
- FAVRE (P.), 1999, «Les manifestations de rue entre espaces privés et espaces publics», in FRANCOIS (B.), NEVEU (E.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, col. «Res Publica».
- GORING (M.), HÄUßERMANN (H.), 2000, «Die neue Bundeshauptstadt. Zukunftsaussichten einer zurückliegenden Metropole», in *Leviathan*, Sonderheft.
- GRAVIER (M.), 1998, «Mise en place des élites administratives en Brandebourg et en Saxe après l'Unification allemande», *Cahiers du Centre Marc Bloch*, 11.
- HEINRICH (G.), 1993, *Rot-grün in Berlin. Die alternative Liste in der Regierungsverantwortung 1989-90*, Marburg, Schüren.
- ISIDORO (C.), 1997, *L'organisation administrative de l'Allemagne*, Paris et Strasbourg, École nationale d'administration.
- LINDENBERGER (Th.), 1998, «Die deutsche Volkspolizei (1945-90)», in DIEDRICH (T.), EHLERT (H.), WENZKE (R.) (dir.), *Im Dienste der Partei. Handbuch der bewaffneten Organe der DDR*, Berlin, Ch. Links, coll. «Forschungen zu DDR Gesellschaft», n°101.
- LOZAC'H (V.), 1996, «Transmission et acquisition des savoirs dans les administrations municipales est-allemandes. Les exemples de Hoyerswerda et Eisenhüttenstadt», *Allemagne d'aujourd'hui*, 135, janvier-mars.
- MAJER (D.), 1992, «Ein halbierter Rechtsstaat für Ostdeutschland ? Unterschiedliche Kriterien bei der Überprüfung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes der ehemaligen DDR», *Kritische Justiz*, 25, 2.
- MANNING (P.), 1992, «Big Bang Decisions. Notes on a Naturalistic Approach», in HAWKINS (P.) (dir.), *The Osse of Discretion*, Oxford, Clarendon Press.
- MOMPER, 1991, *Grenzfall. Berlin im Brennpunkt deutscher Geschichte*, Munich, C. Bertelsmann.

B I B L I O G R A P H I E

MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, coll. «Textes à l'appui».

OFFE (Cl.), 1997, «Die politisch-kulturelle Innenseite der Konsolidierung», in WIELGHOS (J.), WIESENTHAL (H.) (dir.), *Einheit und Differenz*, Berlin.

OFFE (Cl.), 1997, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan, coll. «Logiques sociales».

OFFE (Cl.), 1998, in ELSTER (J.), OFFE (Cl.), PREUSS (Ul.), *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, coll. «Theories of institutional design».

PICARD (É.), 1991, «Commentaire de l'article 12 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 5.

REISIG (R.), 2000, «Nach dem Systemschock. Transformation im Osten und Wandel der alten Republik», in *Leviathan*, Sonderheft.

SCHERTZ (G.), 1998, «Auf dem Weg zu einer einheitlichen Polizei», *Berliner Polizei*, Berlin, Jaron.

SOLGA (H.), 1998, «The fate of East German upper service class after 1989. Types of system transformation and changes in elite recruitment», in SRUBAR (I.) (dir.), *Eliten, politische Kultur und Privatisierung in Ost Deutschland, Tschechien und Mitteleuropa*, Constance, Universitätsverlag Konstanz.

LA COOPÉRATION POLICIÈRE AVEC LES PECO ENTRE CONFIANCE ET EXIGENCE

par Didier BIGO

À mi-chemin entre une analyse informée, les perceptions des témoins privilégiés de la coopération policière (opérationnelle, technique ou institutionnelle) et une démarche critique soulignant les risques de déficit démocratique, liés à la supériorité du troisième pilier sur le premier, cet article passe en revue une série de phénomènes souvent peu interrogés par les juristes, notamment, au sein des PECO, les effets pervers d'une confiance réciproque asymétrique entre polices liés à une peur de la corruption et à la supposée vulnérabilité des polices des pays entrants à l'égard de l'infiltration des mafias, ou la crainte d'une invasion migratoire générant des effets de militarisation aux frontières.

....
(1) ANDERSON 1996,
ANDERSON, BORT 1999.

....
(2) ANDERSON 1994 ;
BENYON, 1994 ; BIGO, 1992,
1996 ; BUSCH, 1995 ; NAYER,
1996 ; VAN OUTRIVE, 1996.

La coopération policière avec les PECO est sous-tendue en permanence par des jugements de valeurs sur les flux migratoires et sur la nature des formes de crime ainsi que sur les capacités de l'Union à gérer les flux trans-frontières. Des travaux importants ont déjà analysé les mouvements migratoires vers les PECO et leurs logiques¹. On a conclu à juste titre au caractère pendulaire de ces dernières, caractère qui remet en cause l'imaginaire de l'invasion. Nous ne reviendrons donc pas sur ce point. Le cadre institutionnel de l'Union est aussi connu et l'analyse de ses mécanismes internes est essentielle à la compréhension des enjeux contemporains de l'élargissement. Mais là aussi les recherches sont nombreuses.² Par ailleurs sur les formes du crime, le débat ne fait que commencer mais il a été constaté que les notions de frontières, de sécurité, de migration changent, que les discours de sécurisation mobilisent les sentiments d'inquiétude et jouent sur les terrains politiques, bureaucratiques et

médiatiques et qu'ils exagèrent les dangers.³ Nous tiendrons pour acquis les résultats de ces recherches.

L'objet de cet article est différent. Il s'agit, très modestement, de formuler une série de questions préliminaires concernant à la fois les modalités pratiques et les conséquences probables des logiques de contrôle dans une Europe élargie aux PECO en concentrant la recherche sur la coopération policière. Ce papier invite à la discussion et ne peut être considéré comme le résultat d'une étude approfondie. Il se base sur la documentation disponible qui est, de fait, rare sur ce domaine précis à l'exception sans doute de la base de données SEMDOC de *Statewatch* ; et il est complété par les conversations et les courriers électroniques que nous avons eus en 1999 avec une vingtaine de responsables policiers et militaires, tant des pays membres de l'Union (France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays Bas, Belgique, Italie, Grèce) que de certains des pays entrants prochainement dans celle-ci (Pologne, République tchèque, Hongrie et Estonie - mais nous n'avons rien sur la Slovénie, Chypre et Malte). Il ne s'agit pas tant de décrire le présent des relations entre l'Union et les PECO que d'étudier les implications de l'Union à vingt membres en ce qui concerne le troisième pilier.

L'hypothèse qui guide ce travail est de faire remonter au niveau de la discussion des arènes européennes, les perceptions des acteurs engagés au quotidien dans la coopération afin de mettre l'accent sur une série de problèmes souvent négligés, alors qu'ils conditionnent les pratiques de coopération : confiance réciproque, corruption, marché de la sécurité et intérêts des États, ambiguïté des objectifs concernant le crime et les flux de personnes.

En effet, la complexité juridique des questions engagées avec le troisième pilier après Amsterdam tend à prendre toute la place dans la réflexion (compétence réciproque de la Commission, du Conseil, place d'Europol, acquis Schengen, etc.) et l'on finit par oublier les finalités mêmes de la mise en place de la collaboration policière et judiciaire au profit d'une discussion sur les moyens. L'élargissement n'est plus jugé qu'en fonction des implications qu'il aura sur les relations entre la Commission et le

....

(3) BUZAN 1993 ; HANSEN 1995 ; BIGO 1996 ; BIGO 2000.

Conseil, sur le communautaire et l'intergouvernemental, sur l'équilibre des piliers et les querelles de compétences.

Faire une sociologie des acteurs, analyser les normes, les idées et les intérêts qui les conduisent, ne serait-ce que de manière parcellaire, permet peut-être de se poser d'autres questions qui, nous l'espérons, ne manquent pas non plus d'intérêt, même si elles sont moins eurocentrées et moins liées aux débats juridiques actuels. Cette sociologie des acteurs passe par un repérage des individus, organismes et institutions qui interviennent à un titre ou à un autre dans la circulation des idées, la transmission des doctrines et savoir-faire, l'apprentissage des technologies, la formation des personnels spécialisés, la création des structures administratives et politiques. Ce repérage est ici limité. Il s'agit d'entretiens avec un certain nombre de professionnels de la sécurité appartenant à des agences policières, civiles ou à statut militaire, à des agences douanières et à certains membres ou ex-membres des services de renseignements. Il faudrait le compléter par une analyse des prises de positions des différentes agences nationales au sein des PEKO et des pays de l'Union européenne et rapporter ces prises de positions à la structure des positions qu'elles occupent tant au niveau national qu'international en analysant à la fois leur capital symbolique en terme de gestion des menaces et les moyens en hommes et matériels dont elles disposent. Il faudrait relier ceci à l'analyse du champ politique national et à la proximité ou à la distance entretenue par les professionnels de la sécurité avec leurs propres professionnels de la politique. Il faudrait aussi analyser leurs relations et leurs capacités d'action à l'égard des journalistes professionnels qui mettent en place leurs réseaux d'information dans les PEKO ainsi qu'avec les magistrats. Il faudrait enfin voir dans quelle mesure les diverses institutions de l'Union participent à ces mises en réseaux.

Pour cela, nous commencerons par décrire dans une première partie les formes prises par la coopération policière avec les PEKO et leurs objets. Nous essaierons de montrer l'importance des relations directes entre policiers des pays de l'Union et des pays entrants. Nous mettrons l'accent sur l'informel qui peut caractériser cette coopération, et nous

verrons que les enjeux concernant l'industrie de la sécurité ainsi que les zones d'influence que les gouvernements occidentaux cherchent à mettre en place, passent aussi par le troisième pilier et ne sont pas réductibles aux matières du second. Nous verrons que la coopération institutionnelle soulève des contradictions concernant les objectifs de la lutte contre le crime et ceux de la lutte contre l'immigration et les flux massifs de population.

Au centre de ces ambiguïtés, le droit à la libre circulation d'une part et d'autre part les pratiques de contrôle liées à Schengen comme frontière migratoire. L'élargissement modifie l'équilibre déjà instable entre libre circulation et sécurité. Il montre à quel point nous sommes dépendants des mythes que nous propageons et des peurs que nous avons. Que veut-on vraiment exporter vers les PECO ? Nos pratiques démocratiques, nos technologies de contrôle, nos peurs de l'Autre ? Traite-t-on par exemple du crime organisé en lui-même ou comme prétexte pour des contrôles frontaliers renforcés bloquant les flux de population ? Quelle analyse fait-on du crime organisé, des structures politiques des pays dans lesquels il se développe ? Jusqu'où accorde-t-on sa confiance à leur police et sur quelle base de réciprocité ? N'y a-t-il pas une tentative de reporter ces contradictions de gestion des flux de personnes sur les pays qui auront en charge les frontières extérieures, donc en large partie, les nouveaux entrants ? La technologie à outrance ne peut résoudre ces questions. Nous devons revenir sur nos propres échecs ou limites avant de les proposer comme solutions.

LES MODALITÉS ACTUELLES DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE

On peut distinguer trois types de coopération policière qui posent des problèmes différents : la coopération opérationnelle, la coopération technique et de formation, la coopération institutionnelle. Ces trois types de coopération existent déjà entre les pays membres de l'Union.

La première est très ancienne et existe depuis la création même des polices nationales. Elle passe souvent par le bilatéral mais elle a pris un nouveau départ dans les

domaines de la lutte antiterroriste, de la drogue et du contrôle des frontières avec la mise en place de TREVI, avec les accords de Palma, avec les négociations pour la convention de Schengen. On peut la dater des années 1984-1986. Depuis, l'européanisation s'est imposée comme le forum par excellence de la coopération en relativisant la place de la coopération transatlantique ou mondiale et en affaiblissant les discours souverainistes de certains gouvernements concernant les polices nationales. La collaboration à l'échelle européenne est maintenant admise, même si certains s'interrogent toujours sur son impact effectif.

Les échanges informels entre policiers européens, la création d'officiers de liaison puis d'attachés de police qui lui ont donné une ossature forte, la mise en place de systèmes informatisés pouvant être connectés par l'intermédiaire de personnes de confiance, ont néanmoins sans aucun doute changé les manières de faire de la police dans ces domaines spécialisés. Un nouveau savoir-faire, qui a profité des échanges d'expérience, s'est mis en place et il est considéré comme une qualité intrinsèque à une police démocratique et moderne.⁴

....

(4) BIGO, 1996.

La seconde coopération existe aussi depuis longtemps mais elle a moins affecté les polices des États membres de l'Union entre eux, que les relations que ceux-ci entretenaient avec leurs ex-colonies ou certains pays du Tiers-Monde (années soixante pour la France et le Royaume-Uni, beaucoup plus récemment pour l'Allemagne). Cette coopération technique et de formation vise à étendre le champ d'influence de matériels et de technologies ou de savoir-faire particuliers (maintien de l'ordre à la française, *community policing* à l'anglaise, technologie informatique à l'allemande, lutte anti-mafia à l'italienne). Il n'est guère possible de parler d'un modèle convergent de police européenne, chaque pays tient à ses spécificités et vise à les promouvoir à l'étranger comme le meilleur modèle possible. La fin de la bipolarité a ouvert les PECO, demandeurs d'autres modèles de police, à ce marché particulier de la formation.

La troisième coopération passe par l'acceptation pour les pays voulant entrer dans l'Union d'un certain nombre de

principes, d'idées et même de normes qui ne sont pas discutables et qui sont une condition exigée pour cette entrée. Cette coopération met en jeu l'Union en tant que telle. Elle presuppose une application uniforme à l'intérieur de l'Union que les pays entrants devraient aussi accepter, mais les divergences internes remettent en cause la crédibilité même de la notion d'acquis qui structure souvent le discours de cette coopération institutionnelle.

LA COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE

LES ENJEUX DE LA CONFIANCE RÉCIPROQUE

La coopération opérationnelle avec les PEKO existe depuis longtemps. Même à l'époque dite du rideau de fer, les polices judiciaires ont coopéré dans certaines occasions et depuis 1992 des échanges de savoir-faire et de technologie ont eu lieu sous l'angle bilatéral. Avec la France cette coopération s'est effectuée *via* le SCTIP qui crée, à ce moment-là, une division coopération avec les pays de l'Est. En Allemagne, elle passe *via* le BKA, la BGS ou les organisations régionales transfrontières de police. Au Royaume-Uni, c'est le centre de formation de la *Metropolitan police* de Londres et le NSIS qui sont les plus actifs.

Les pays de l'Union préfèrent agir séparément et entretenir des relations bilatérales avec les PEKO. En France, après de nombreuses visites et prises de contact, on instaure, vers 1994, une collaboration avec les nouveaux responsables des polices des PEKO (en particulier, polices de Pologne et de République tchèque, considérées comme plus présentables que les responsables roumains ou ukrainiens). On enverra, au moins côté français, des spécialistes de la lutte contre la drogue et le crime organisé et l'on évitera que le SCTIP ne recrute des anciens de la DST ou des RG. Les responsables français mettront l'accent sur les techniques opérationnelles de lutte contre le grand banditisme et la drogue. On enverra des officiers de liaison puis quelques attachés de police auprès des ambassades spécialisés dans ces questions. Même si le nombre restreint de policiers parlant les langues de ces pays limite la collaboration, celle-ci est en plein développement et le SCTIP vient

de prendre la responsabilité de la gestion des différents attachés d'ambassade. Le but est de multiplier les échanges d'information, de coopérer dans les livraisons surveillées et de montrer par l'exemple les techniques efficaces de lutte.

L'Allemagne est sans doute le pays qui a le plus investi d'argent et d'hommes dans la coopération opérationnelle suivie de la France et du Royaume-Uni. L'Autriche fait aussi à son niveau un gros effort. De leur côté, les polices des PECO essaient de maintenir des liens avec l'ensemble des polices européennes pour ne pas dépendre d'un interlocuteur unique. Néanmoins, les sphères d'influence sont marquées. Pologne et République tchèque ont avant tout des liens avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, la France est plus présente en Roumanie et essaie d'agir en Hongrie. L'Autriche a des liens forts avec cette dernière tout comme les États-Unis qui ont concentré leurs efforts là-bas, en liaison avec l'Académie du FBI.

De leur côté, sans avoir accès direct au SIS ou Europol, les polices des PECO sont néanmoins souvent informées, via certains échanges informels avec les policiers des pays y ayant accès, dans la mesure où elles-mêmes sont bien placées pour donner des informations sur les routes du trafic de drogue. Elles se plaignent néanmoins du manque de réciprocité des polices de l'Ouest et regrettent de ne pas avoir des officiers de liaison dans les pays occidentaux à titre de réciprocité. Il semble que seule la Pologne à l'échelle des *Länder* frontaliers avec l'Allemagne ait pu obtenir d'avoir des agents côté allemand. Le bilatéral est en souffrance ailleurs et les gouvernements des PECO se plaignent de l'inégalité entre le nombre de policiers qui sont sur place chez eux et le nombre de personnes (policiers ou diplomates) invitées dans les pays de l'Union.

Dans les contacts avec les organismes internationaux de police, ce que l'on appelle la réussite d'Europol dans le tracé de la route dite des Balkans du trafic de drogue tient à l'échange d'informations avec les polices des PECO. Mais Europol est limité quant à son mandat et la sensibilité de ses données crée une réticence au partage d'informations. Certains gouvernements ou certains responsables policiers

hésitent à s'engager trop avant dans la collaboration avec les PECO.

Inversement, Interpol, pour profiter d'un avantage comparatif, a ouvert ses portes aux policiers des PECO très rapidement, ne serait-ce qu'à cause d'un rapport de concurrence et d'émulation avec Europol. L'organisation joue de sa structure mondiale pour tisser des liens forts avec les polices des PECO et de la Russie et espère devenir le lieu des échanges d'information, de préférence à Europol.

La collaboration opérationnelle entre les polices fonctionne donc plutôt bien si la confiance existe entre les policiers et s'il s'agit de dossiers criminels spécifiques. Elle joue sur les échanges informels, le bilatéral, mais aussi le multilatéral. Concernant la police de l'immigration ou l'anti-terrorisme ainsi que les problèmes de minorités, les relations sont en revanche plus politiques. Elles échappent souvent aux seuls policiers, impliquent les diplomates et les gouvernements.

148

LA COOPÉRATION TECHNIQUE ET LA FORMATION, LES ENJEUX DES MODÈLES D'INFLUENCE ET DES CONCURRENCES ENTRE ÉTATS

La coopération technique repose sur les cours de formation, les contacts entre écoles de police - ou de douanes ou de polices à statut militaire - ainsi que sur la concertation des moyens radio dans les opérations transfrontalières. Elle implique davantage les hommes politiques même si elle ressort essentiellement des policiers dans sa mise en œuvre

Les cours de formation sont de deux ordres, ceux qui visent à donner un cadre institutionnel et à promouvoir une certaine conception de l'État de Droit et ceux qui visent à former à des techniques sophistiquées les polices des PECO. Les premiers sont souvent faits par des juristes insistant sur la protection des données et les libertés individuelles ; les seconds sont délivrés par des policiers autour des techniques contemporaines de détection des armes, des explosifs, de la drogue ou sur les techniques de lutte contre le blanchiment.

Concernant les opérations transfrontalières, les pays comme l'Allemagne et l'Autriche envisagent de former les polices des pays voisins et sans doute de développer des commissariats communs - ou des centres de coopération policière et douanière - à la frontière, en reprenant l'exemple de leurs frontières à l'Ouest.

Dans les deux cas, il est clair que des stratégies gouvernementales sont à l'œuvre. Les modèles de police (et de vision de l'État de droit) des pays de l'Ouest entrent en concurrence. Des intérêts économiques jouent. Des stratégies de plus long terme aussi.⁵ Il y a en effet concurrence entre les modèles de police (allemand, britannique, français) et tentative de se servir de ces cours de formation comme vecteur d'influence. L'intensification des échanges entre les écoles de police ou de gendarmerie est d'ailleurs un bon indicateur de ces enjeux. La volonté d'instituer des normes démocratiques n'est pas forcément en cause mais le commerce des technologies de sécurité ou les croyances dans l'efficacité comparée du modèle de son pays par rapport aux autres, créent des biais puissants. Les Américains jouent aussi un rôle essentiel en matière de formation et d'influence⁶. L'idée centrale officielle est de transférer des normes, des savoir-faire pratiques, des technologies afin de rendre efficaces les polices des pays entrants.

Ces cours de formation s'opèrent à l'échelle bilatérale, à l'échelle européenne mais aussi à travers les opérations CIV-POL de l'ONU, les aides à la transition démocratique, les divers programmes de développement de lutte contre le crime organisé (ONU, G7-G8). Les enjeux financiers liés aux ventes de technologies concernant la sécurité intérieure-matériel informatique, technologies de contrôle à distance-, équipement des aéroports, carte d'identité informatisée, ne sont pas sans implication sur les enjeux de coopération. Comme nous l'avons signalé, les pays de l'Ouest et leurs entreprises privées ou para-publiques entrent en compétition sur ce marché et ont tendance à transformer les cours sur l'État de droit donnés par les policiers de leurs pays à ceux des PECO en opérations de promotion de leur matériel respectif. Ils lient directement leur aide à l'achat de matériels produits par leurs entreprises et insistent sur le lien

....

(5) SHEARING, 2000.

....

(6) NADELMANN, 1993.

entre contrôle de l'immigration, coopération policière avec accès de leurs officiers de liaison aux données sensibles et modèles de police. La lutte contre le crime organisé masque souvent les préoccupations de gestion des flux migratoires et ce qui est présenté comme une solution au crime organisé, le renforcement des contrôles aux frontières extérieures est un leurre pour l'opinion. Ce renforcement vise à rassurer l'opinion interne mais il est dépourvu d'efficacité tant dans la lutte contre le crime que dans la lutte contre les flux transnationaux de population.

Les rhétoriques politiques sont éloignées des stratégies des services. La politique symbolique a beau se déployer de manière identique dans les pays de l'Union à coup de déclarations solennelles, les modèles de police et les pratiques sont bien différents.

L'Allemagne met en avant un modèle de police de type proactif, fortement informatisé, et à forte analyse stratégique. Modèle régulé par le droit et des limites de compétences très marquées entre les organismes ainsi que par une faible utilisation des techniques *undercover*, contrairement aux États-Unis.

La France met l'accent sur un modèle pragmatique et tourné vers l'opérationnel, vers les hommes plutôt que vers le stratégique et l'usage intensif de l'informatique. Elle présente comme un avantage son modèle mixte de policiers et de gendarmes, et insiste sur la reconversion possible des missions de sécurité extérieure vers l'intérieur.

Comme l'Allemagne et la France, le Royaume-Uni cherche à se placer sur ce marché et joue sur la réputation de Scotland Yard ainsi que de la lutte contre l'IRA pour proposer des technologies et des normes organisationnelles spécifiques. Il agit souvent de concert avec les États-Unis.

La lutte pour l'élaboration des normes organisationnelles qui dicteront ensuite les préférences des PECO est intense. Elle pousse à l'éclatement de l'image uniforme d'un seul modèle de police démocratique de l'Union et permet d'ailleurs aux membres des PECO de jouer des uns par rapport aux autres. Moins intensément que les pays que nous venons de signaler, certains services occidentaux mettent en avant leur spécificité, leur originalité - lutte contre les

dictatures et expérience des transitions pour l'Espagne et la Grèce, lutte contre les mafias pour l'Italie. Ainsi la compétition est dominée par les États-Unis, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni si l'on se place à l'échelle nationale et par les polices nationales mais aussi les douanes et les polices à statut militaire ainsi que les services de renseignement ou les armées si l'on se place à l'échelle des services. Chacun joue donc de ses particularités, de ses avantages comparatifs en terme de ressources dans le champ particulier de la sécurité en Europe.

Dispersion européenne, implantation américaine

Le contenu des cours de formation des polices, les méthodes d'organisation contre le crime, les techniques d'investigation ne font certainement pas l'objet d'un consensus entre les gouvernements des États membres de l'Union. Il serait important qu'une étude comparative se monte sur les programmes de formation des polices (et des militaires) des PECO par les divers pays européens et les États-Unis afin d'approfondir l'analyse des « normes » transmises par ces cours de formation et pour rendre compte des stratégies plus détournées des gouvernements. Le rôle de l'Union européenne n'est pas central à ce niveau malgré certains projets ambitieux en 1995-96. L'Union n'a pas su se mettre d'accord pour monter une académie de police digne de ce nom et concurrente de celle des États-Unis.

Bien sûr, des séminaires ont lieu en Pologne ou en Hongrie. On peut aussi noter que la Commission a aidé à la création de séminaires à Strasbourg sur les contrôles frontaliers afin de faire partager les expériences, mais ces séminaires sont peu influents, surtout si on les compare aux actions bilatérales tournées vers les pratiques opérationnelles. Les différents programmes PHARE, OISIN, GROTIUS, STOP, ODYSSEUS, OCTOPUS et FALCONE mettent des moyens à disposition en matière de formation, d'assistance technique, de développement informatique mais dans les pays où ils ne sont pas couplés avec du bilatéral, leur réussite est limitée. Parfois, ils permettent à un gouvernement d'exercer son influence sur un PECO sous couvert de l'Union. Ceci

est d'autant plus flagrant que l'on s'éloigne du premier cercle et que l'on évoque le second cercle et les Balkans.

Les programmes de formation des polices des soi-disant *weak* ou *failed states* sont alors particulièrement dépendants d'un ou deux pays comme le montre l'exemple albanais quasi divisé entre une gestion italienne et une gestion grecque. Quant à la Bosnie ou au Kosovo, les enjeux sont compliqués par la présence des Américains *via* les forces militaires de l'OTAN. Ces situations de rétablissement de la paix à mi chemin entre deuxième et troisième pilier, activités militaires et policières, action de guerre et maintien de l'ordre, action psychologique et rétablissement de la confiance de la population civile, situation d'exception à justice militaire ou situation de retour à la normale avec application du droit local, sont particulièrement propices à des dévoiements des objectifs à long terme au profit de visions à court terme - exagération des menaces, emploi des forces, ventes d'armements - et débouchent souvent sur des luttes intra-organisationnelles entre membres américains de l'OTAN et membres européens, ou inter-organisationnelles UNCIVPOL, OTAN, OSCE... Jusqu'où l'Union a-t-elle les moyens et le désir de se doter d'une force CIVPOL autonome qui pourrait contrebalancer l'influence des États-Unis ? Ici, tout comme pour l'académie de police de Hongrie, les moyens au service de la stratégie ne sont pas de même ampleur et ils sont de plus dispersés dans le cas des activités de l'Union en fonction d'intérêts propres de certains gouvernements.

Les responsables des PECO ne sont pas sans ressources face à ces contradictions. Ils jouent de l'éventuelle concurrence entre européens, concurrence avivée par la forte présence américaine dans ce secteur (Académie du FBI en Hongrie). Comme le rappelle Eberhard Bort, huit millions de dollars ont été dépensés par les États-Unis dans l'IELA -*international law enforcement academy* - à Budapest.⁷ Ils y voient un moyen de combattre le crime mais aussi de former à leurs méthodes les polices des PECO au lieu de laisser les Européens le faire, et ils sont très soucieux de leur primauté. Ils en ont fait un objectif stratégique. Les responsables hongrois reçoivent de manière mitigée cet intérêt. Ils sont

....
(7) BORT, 1996.

très sceptiques sur l'aide à la démocratie et décryptent l'ensemble des actions des Américains ou des gouvernements européens comme des formes de néo-colonialisme et comme la reprise de schémas expérimentés dans le Tiers-Monde, que l'on voudrait leur faire accepter. Il en va de même au Kosovo où la population accepte de moins en moins bien une mise sous tutelle permanente de la part de forces militaires. En Albanie, les forces italiennes ont aussi des difficultés à se faire respecter pour les mêmes raisons.

Contre l'institutionnalisme et une police européenne

Cette coopération en terme de formation, tout comme la collaboration opérationnelle, peut très bien se passer d'accords institutionnels et nombre de policiers de terrain se méfient de l'institutionnalisme (et des instances de l'Union). Ils plaident pour un bilatéralisme souple, lié aux intérêts nationaux des pays et se plaignent du formalisme voulu par les juristes et les représentants des affaires étrangères. Ils sont sceptiques à l'égard des accords signés au niveau de l'Union.

Selon eux, l'idée selon laquelle, la délinquance faisant fi des frontières, il faudrait une police européenne, est discutable. Elle n'a de sens que le jour où l'on s'accorde sur la création d'un État européen avec un gouvernement et un parlement contrôlant effectivement l'organe policier; auparavant, il y a un risque d'autonomisation de cet organe. L'élargissement renforce ce risque d'autonomisation par l'éparpillement actuel des modalités de contrôle et des voies de recours. En effet, cet organe risque de déterminer en fonction de ses intérêts propres et des luttes internes en son sein les normes de la coopération internationale des polices à l'échelle européenne. La coopération institutionnelle doit donc être plus judiciaire que policière. Certains policiers britanniques ou français sont arc-boutés sur cette position dite par commodité. Mais au-delà, cela traduit de leur part une méfiance à l'égard de tous les mécanismes juridiques de contrôle et pas simplement de ceux émanant de la Commission ou de la Cour de Justice.

LA COOPÉRATION INSTITUTIONNELLE, LES ENJEUX DE L'EUROPÉANISATION PAR LA VOIE NORMATIVE

La coopération institutionnelle en matière de police avec les PECO en est à ses débuts. Le pacte de pré-adhésion sur le crime organisé est un des premiers documents qui les associent à une négociation.⁸ Seulement les conditions de ce pacte sont difficiles à réaliser et, au-delà des accords juridiques, la convergence sera-t-elle simplement formelle ou débouchera-t-elle sur une homogénéisation des pratiques ? La question est souvent occultée et l'on s'interroge uniquement sur l'opportunité de la signature ou non de l'accord. La Commission (tout comme le Conseil) semble intéressée avant tout par la dimension normative. La signature de conventions et de textes est considérée comme un gage politique, une bonne volonté des pays entrants. On s'inquiète peu, au moins officiellement, de l'effectivité des transformations. Le débat est avant tout juridique. Mais peut-il le rester ?

154

La coopération prévue dans le cadre du pacte de pré-adhésion sur la lutte contre la criminalité organisée aligne les recommandations diverses du G7- G8 et demande aux

....
(8) Union européenne
8331/98 Conseil CRIMORG
72 version 19/05/98.

LES CRITÈRES DE PRÉ-ADHÉSION

Les conditions de la pré-adhésion exigent des PECO, dans le pacte sur le crime organisé, six critères :

- une organisation policière structurée de manière efficace et dotée de pouvoirs d'action
- du personnel qualifié et des équipements techniques nécessaires pour lutter contre la criminalité
- un système judiciaire approprié et des bases juridiques satisfaisantes
- une aptitude pratique des services répressifs à lutter contre le crime
- des moyens de prévention suffisants en matière de lutte contre la toxicomanie
- une législation rigoureuse sur les armes
- une protection des données informatiques sans faille

Autant de critères qui feraient d'eux immédiatement des modèles de comportements (y compris pour les vieilles démocraties).

PECO d'y sousscrire, mais les pays de l'Union eux-mêmes ont bien des difficultés à transformer en pratiques de terrain ces recommandations. Jusqu'où tiendra-t-on alors responsables les PECO de l'application de ces recommandations ? Le paradoxe tient à ce qu'en exigeant trop, on risque de ne rien exiger du tout car on se contentera d'un agrément formel dont on ne regardera guère l'effectivité. Mais n'est-ce pas déjà, dira-t-on, ce qui se produit entre les pays membres de l'Union avant l'élargissement ? En agissant ainsi les membres de l'Union supposent résolu le problème de la transition, le problème de l'adaptation des polices et des diverses agences de sécurité.

Réminiscences développementalistes

Mais est-ce raisonnable ? Cet article n'a pas pour vocation d'analyser les processus à l'œuvre dans la transformation des pratiques sociales des bureaucraties de contrôle et de surveillance, pas plus qu'il ne vise à étudier les relations de ces polices avec les différents secteurs de leur société, mais il est clair que des études devraient être menées sur ce thème des polices et de l'État de droit, en liaison avec les « modèles » proposés par les gouvernements occidentaux et les « experts » qu'ils envoient. Il s'agit ici néanmoins de se mettre à distance des discours « transitologiques » et « finalistes » que la science politique ordinaire véhicule, discours qui presupposent un état achevé de la démocratie et de l'État de droit dans nos sociétés que les États voulant entrer dans l'Union devraient imiter. Ce raisonnement développementaliste qui nie toute originalité et toute hybridation au profit d'une voie unique « standardisée » par les bons soins de l'ensemble des pays ayant un État de droit ressemble à s'y méprendre à celui des années soixante lorsque l'on prétendait réduire le différentiel de développement entre les pays riches et pauvres en leur fournissant « clé en main » leurs stratégies d'investissements et les modèles explicatifs. Toute tradition était vue comme un écueil au développement et l'on presupposait souvent la nécessité d'un vide social permettant de faire table rase du passé afin de bâtir sur des fondations saines. On connaît les

résultats de telles politiques allant jusqu'à justifier l'autoritarisme militaire s'il se paraît de modernisme. Elles méconnaissent aussi bien les principes de fonctionnement des sociétés soumises à ce « messianisme » modernisateur que les règles pratiques de fonctionnement des sociétés qui le produisent.

Les types de comportement d'une police en démocratie ne sont en effet pas aussi limpides qu'on voudrait se l'imaginer. Ce qui est admissible et pertinent en France ne l'est nullement au Royaume-Uni concernant l'armement des policiers et l'usage d'armes à feu. Les investigations informatiques allemandes et néerlandaises avec les possibilités de croisement de fichiers tant publics que privés restent encore mal acceptées en France. L'existence de services de renseignement politique interne plus ou moins autonomes semble scandaleux à plus d'un gouvernement alors qu'elle est valorisée en France. Quelles sont donc les pratiques effectives des agences de sécurité en démocratie, au-delà des discours de politiques publiques et comment peut-on gérer simultanément l'efficacité de la lutte contre le crime et les impératifs de liberté ? Jusqu'où la socialisation des agents de la sécurité intègre-t-elle l'impératif de liberté lorsque celui-ci entre en conflit avec la recherche de l'efficacité ? Jusqu'où la formation en matière de droits de l'Homme est-elle effectivement appliquée dans les pays de l'Union ? Ne faudrait-il pas avant de la rendre obligatoire aux PEKO se l'imposer à soi-même ? Qu'en est-il des normes proposées quand on regarde les pratiques sociales des pays occidentaux ? Jusqu'où respecte-t-on les normes du code de déontologie, de non-intrusion dans la vie privée, de présomption d'innocence ?... Sont-elle génératrices de pratiques différentes ou servent-elles de système justificatoire plus élaboré ?⁹

....
(9) JOBARD, 1999.

Des ambiguïtés d'une coopération réciproque

En demandant, en exigeant plus d'échanges de renseignements, plus de fiabilité des organisations, plus de compétences techniques, les pays de l'Union montrent leur conception de la collaboration où les PEKO doivent se

« hisser » aux normes de l'Union, mais où la réciprocité des échanges d'information est laissée dans l'ombre.

L'ambiguïté des relations entre les polices des PECO et des pays de l'Ouest tient à ce que ces derniers veulent donner des conseils, prônent la coopération, mais dans le même temps hésitent à faire confiance et refusent la réciprocité. Les conseils deviennent des formes de pression, plus ou moins bien acceptées par les agences des PECO. On leur refuse souvent toute innovation propre, toute initiative qui tiendrait compte de leurs spécificités et on juge de leur capacité démocratique à l'aune de leur adaptation à ce qui leur a été proposé comme modèle. La coopération se transforme en relation inégalitaire ou on exige d'eux obéissance. Ceci est relativement mal accepté. Car si les PECO ont conscience de leurs faiblesses, ils n'exagèrent pas non plus les forces des pays européens de l'Ouest. Souvent le modèle américain leur paraît plus cohérent et moins « hypocrite ». Ils placent aussi parfois leurs espoirs dans une coopération avec les organisations internationales non gouvernementales (ONG) comme *Amnesty international* ou la Croix Rouge ou l'*International Commission of Juristes* (ICJ) mais ces organisations restent des acteurs marginaux à l'égard des jeux gouvernementaux et l'Union européenne a de plus tendance à les instrumentaliser.

Les responsables des agences de sécurité des pays actuellement dans l'Union se plaignent d'ailleurs du possible décalage entre les pratiques de ces polices, tant en terme d'efficacité de la lutte que de protection élémentaire des droits, et les textes signés par les dirigeants politiques de ces pays. Ils considèrent que les diplomates et les juristes des instances européennes connaissent mal le sujet et formalisent à l'excès sans s'assurer des possibilités pratiques de mise en œuvre. Ils font souvent référence aux relations complexes entre les États-Unis et les pays d'Amérique centrale pour mettre en exergue le problème du niveau de confiance possible entre les polices de l'Union et celle des pays entrants. Si certains estiment que la collaboration est bonne et qu'elle s'améliore sans cesse, d'autres évoquent de manière non officielle l'accès des polices des PECO aux données sensibles, en particulier avec le développement

d'Europol, leur rôle dans Schengen, et le danger que cela peut représenter en fonction de leur éventuelle infiltration par les réseaux criminels. Nous y reviendrons. Les polices des PECO sont quant à elles très susceptibles à cet égard et soucieuses de leur réputation, ce qui explique cette espèce de double langage où la diplomatie s'éloigne des questions les plus débattues par les acteurs. Il faut pourtant bien poser cette « question de confiance ».

Nécessité et illusion d'un standard pénal

Si certains se refusent à une institutionnalisation forte de la coopération policière, les voix sont plus rares à s'élever contre la coopération institutionnelle européenne en matière de justice. La coopération pénale est en effet essentielle à la coopération policière et passe, elle, en priorité par la voie institutionnelle. En effet, en l'absence de qualification pénale commune autour du crime organisé ou d'autres infractions, il est délicat de travailler en commun. Mais, les pays de l'Union n'ont pas voulu ou n'ont pu, malgré leurs efforts, s'entendre sur une incrimination commune du crime organisé, ils ont donc supplié à ce déficit en citant tous les textes annexes qui condamnent des faits pouvant au sens large participer de la criminalité. Les formules « criminalité organisée » ou autre « forme grave de criminalité » qui chevauchent celle de crime organisé sans la recouper, témoignent de l'indécision actuelle. Certains s'en plaignent et demandent une incrimination uniforme rapidement. Seulement l'harmonisation juridique risque de nier l'hétérogénéité des pratiques sociales du crime dans les divers pays et il est difficile de parler d'un crime organisé à l'échelle transnationale ou d'une forme de mafia. La volonté d'arriver coûte que coûte à une définition commune, de vouloir à tout prix unifier l'hétérogène, risque de fausser les perceptions du phénomène. Après la question de la confiance réciproque posée par la collaboration opérationnelle, c'est sans doute un des enjeux majeurs du processus qui mérite d'être questionné. L'élargissement conduit à des textes toujours plus généraux et de moins en moins en prise sur les pratiques sociales, à force de tentatives de synthèse et de consensus. Cette construction de

....

(10) LEVEAU, 1998, DAL
LAGO, 1998.

l'unité par la fabrication, plus ou moins artificielle, d'une convergence des menaces, ou d'un nouvel ennemi est un processus à étudier avec soin.¹⁰

La coopération institutionnelle en incluant la question de Schengen et de son acquis a, *de facto*, reconduit toutes les ambiguïtés de Maastricht et créé un lien entre coopération policière, flux migratoires et question des frontières. Alors que l'objectif était de clarifier et de simplifier les relations entre les piliers, on a réussi par l'inclusion de Schengen à les compliquer encore plus, si possible que dans Maastricht. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, il semble que l'acquis Schengen ait contaminé le premier pilier *via* le titre IV bien plus qu'il n'a découpé troisième et premier en faveur de ce dernier. Ceci tient aux désaccords profonds sur la valeur juridique contraignante des décisions et sur la répartition de l'acquis. L'hypothèse pessimiste que nous avions émise concernant le traité d'Amsterdam semble confirmée¹¹ malgré les espoirs liés à la déclaration de Tampere. La coopération policière et judiciaire semble toujours dépendante d'une vision liant abusivement crime et migration. Elle repose moins sur l'identification des problèmes du crime que sur une gestion des peurs et des angoisses des pays de l'Ouest.

La dynamique du premier pilier visant à plus de solidarité et d'intégration entre les pays membres est minée par la logique de méfiance du troisième pilier, non dans le domaine du crime lui-même mais en tant qu'elle est importée à l'intérieur du premier pilier dans les domaines de la migration et des flux transfrontières. La coopération institutionnelle avec les PECO ne sera jugée pertinente qu'en fonction du non-dit sur les politiques migratoires des pays de l'Ouest, et sous couvert de l'argument de la lutte contre le crime organisé.

Mais, que veut-on résoudre exactement et par quels moyens ? Ce sont là sans doute les enjeux essentiels qui sont posés par l'élargissement mais qui interpellent directement les pays actuellement membres de l'Union sur leurs propres pratiques.

Dans cette deuxième partie, nous allons essayer de poser quelques questions sur le jeu complexe des normes que nous

proposons, et suivons, des pratiques que nous avons, des mythes que nous propageons et des effets de réception, de miroir, de subversion, de résistance que cela peut entraîner. Là aussi, comme dans la première partie, nous évitons de rentrer directement dans la discussion théorique que suscitent obligatoirement les références aux relations entre valeurs, idées, normes et intérêts, idéologies et pratiques, pouvoir et résistances, importation ou hybridation... Il s'agit ici simplement (si l'on peut dire) d'identifier des niveaux de problèmes, des formes de problématisation.

LE CRIME ORGANISÉ, PRÉOCCUPATION MAJEURE DE LA COOPÉRATION AVEC LES PECO ?

La « question » du crime organisé et des « réponses » à lui apporter est-elle au cœur des relations entre les polices de l'Ouest et les PECO ? Quasiment tous les agents du monde de la sécurité le pensent spontanément. Leur vision s'organise de cette manière. Ils pensent à l'existence d'une réalité menaçante qu'il faut combattre par l'élaboration de politiques publiques coordonnées entre États. Nous avons émis des doutes sur la manière dont cette problématisation opérait et sur les présupposés qu'elle entraîne.¹² Les agences de sécurité ne font pas que répondre aux menaces, elles participent à leur construction en les objectivant par leur travail routinier, par leur construction statistique, par leur hiérarchisation des dangers, par les priorités qu'elles se donnent, par les solutions techniques déjà disponibles, par les savoir-faire dont elles estiment être détentrices...

Une grande partie du travail des groupes de collaboration à l'échelle européenne vise à justifier par un consensus l'existence d'une menace ou d'un risque qui justifierait de mesures exceptionnelles allant à l'encontre de la libre circulation et obligeant tout nouvel adhérent à souscrire une «assurance» contre cette menace par l'élaboration d'un programme plus ou moins effectif et par l'affirmation de sa croyance dans l'existence de cette menace consacrée par sa signature en bas d'un document spécifique. Tous les discours sur les «acquis» relèvent de l'action de consolidation des croyances et du refus que les entrants puissent les remettre

....
(12) BIGO, à paraître.

en cause. On relèvera l'exceptionnalité de la position du gouvernement britannique qui, seul, a conservé son droit à la critique alors qu'on le retire à tout nouvel entrant. Dans le cas du crime organisé, ceci est d'autant plus fort que les pays entrants pourraient remettre en cause les rhétoriques qui les accusaient souvent quelques années auparavant.

Quand bien même le crime organisé pourrait être défini intrinsèquement, comme une réalité sociale indépendante des acteurs du monde de la sécurité et trouvant son unique origine dans les pratiques des acteurs du monde « souterrain » - ce que nous ne pensons pas - il resterait que face aux pratiques de crime « organisé », il n'est guère cohérent de compter sur le renforcement des contrôles aux frontières, sur leur technologisation et leur militarisation pour le stopper. Il est plus utile de coordonner les renseignements et d'agir par infiltration. Pourquoi alors autant d'agents prônent-ils la première solution ? Jusqu'où les préoccupations en matière de crime organisé sont-elles instrumentales pour certains services (en terme de missions, de budgets) ou pour des hommes politiques (gestion des angoisses sur la différence, l'immigré, l'étranger) ? N'est-ce pas aussi un moyen de continuer dans une voie technologique qui sert certaines sociétés privées ou para publiques ? N'alimente-t-on pas les peurs des citoyens et de leurs représentants par, au minimum, exagération des dangers ?

La réponse dépend de l'appréciation que l'on a du caractère fortement transnational ou non du crime organisé. Celui-ci est-il translocal, transfrontière mais sur un espace limité ou se déploie-t-il effectivement à l'échelle du continent ? Les discours en provenance des services de renseignement des États-Unis ont tendance à parler de terrorisme global, de mafia globale, de crime organisé transnational (TOC), mais les exemples concrets sont rares et les policiers de divers pays européens sont sceptiques sur un tel degré d'organisation. Il existe certes des formes locales de crime organisé (mafia sicilienne, camorra napolitaine, triades japonaises, etc.) mais celles-ci sont faiblement interconnectées. Par ailleurs, la réponse dépend aussi de la croyance dans les capacités des organisations mafieuses les plus dangereuses et les plus sophistiquées

d'utiliser contre les policiers leurs propres méthodes *undercover* et de réussir à infiltrer les polices, voire le milieu politique local ou national. Mais sont-elles aussi puissantes ? N'assiste-t-on pas à l'attribution à l'adversaire de caractéristiques que l'on désirerait avoir ?

CROYANCES SUR LES ORIGINES DU CRIME ORGANISÉ

L'image des mafias qui auraient investi l'espace politique russe et qui, de là, auraient essaimé vers les PECO, reste une image dominante dans les représentations des hommes politiques et des journalistes ainsi que d'une minorité d'acteurs de la sécurité (souvent les plus éloignés du terrain, ou ceux travaillant dans des secteurs spécialisés différents). Elle fournit néanmoins l'argument majeur des discours sécuritaires et se conjugue ou se substitue aux peurs migratoires concernant les flux venus de Russie. Pourtant associer comme on le fait l'espace russe et le crime organisé est complexe.¹²

Il existe des activités criminelles en Russie dont l'ampleur surprend d'autant plus que la propagande communiste voulait faire croire aux vertus socialistes et sous-évaluait volontairement la criminalité. Mais ces activités sont concentrées sur le territoire et l'exportation des activités est loin d'être prouvée. On a évoqué le blanchiment d'argent, les liens avec les paradis fiscaux, les États-Unis et l'Allemagne, mais si ceci est vrai, ce n'est nullement une caractéristique propre à la Russie. Les activités de la mafia russe hors de son territoire sont assez limitées. En France, les enquêtes de police judiciaire ont montré que le territoire français sert de lieu de villégiature aux nouveaux riches de Russie mais que les activités mafieuses sont quasi inexistantes et relèvent en grande partie de l'imagination journalistique, en quête de sujet attirant.

En Allemagne et en Belgique, on a des éléments plus solides d'infiltration mais cela reste aussi très limité. Il n'est pas raisonnable de parler d'une mafia polonaise ou hongroise servant de relais à la mafia russe. Une fois de plus, on a extrapolé à partir d'un fait précis - le trafic de voitures volées dans les années 1992-1995 - pour établir une théorie d'une

....
(12) FAVAREL-GARRIGUES,
1997.

mafia globale interconnectant les milieux criminels. Pourtant depuis 1996, on constate une diminution du trafic de voitures volées car certaines usines se sont implantées en Russie et permettent aux plus riches de satisfaire leurs besoins. Mais une fois constitué le discours sur la mafia globale, ce discours s'auto-entretient à travers une « rationalisation simple » des faits divers reposant souvent sur la thèse d'un complot et d'un adversaire invisible et tout puissant.

Les PECO ont donc comme les pays de l'Union des problèmes de criminalité, et des problèmes importants liés aux transformations structurelles de l'économie et du marché du travail, mais ils ne sont pas le relais de la criminalité russe et ne peuvent être perçus comme un danger d'invasion du crime et/ou de l'immigration vers les pays de l'Ouest.

Malgré les critiques de ces discours sécuritaires, l'efficacité symbolique de ces derniers n'en continue pas moins.¹³ Elle structure toute une série de peurs, plus ou moins raisonnées, autour de l'entrée des PECO dans l'Union. Ce sont donc aussi nos propres peurs qu'il faut décrypter et sérier en analysant qui les énonce, sur quoi elles se fondent, en quoi elles structurent ou non les représentations et les discussions entre les pays membres de l'Union et les PECO, en quoi elles peuvent affecter les droits de ces derniers.

LA PEUR DE LA CORRUPTION DES POLICES DES PAYS ENTRANTS ET LE CRIME ORGANISÉ

Comme nous l'avons signalé plus haut, lorsque l'on interroge les policiers de l'Union sur leurs peurs à l'égard des PECO, le thème central qui revient est celui de la corruption, de l'infiltration des polices des PECO. La peur des agences de sécurité des pays de l'Ouest est alors de travailler et de donner des informations à ces polices des PECO, qui, selon les organismes et les pays, selon leurs propres contacts, risqueraient de les remettre, *in fine*, aux organisations mafieuses. Cette méfiance est renforcée par le fait que chaque organisme ou pays accusé se défend

....

(13) voir le numéro de *Cultures & Conflits*, «sécurité et immigration», 1998.

personnellement mais en accréditant la thèse générale de la corruption globale.

Bien sûr, la situation est différente d'un pays à l'autre. Les peurs ne sont pas identiques selon les pays que l'on évoque et il existe une corrélation entre ceux qui sont admis dans les premiers entrants (à l'exception de Chypre) et ceux qui suscitent le moins de peurs liées aux conflits de minorités, au risque d'éclatement politique, aux flux migratoire, au crime organisé, au terrorisme.

La Pologne a fait de nombreux efforts pour crédibiliser ses forces de sécurité, de même que la République tchèque et maintenant la Hongrie. La Slovénie et la Bulgarie ont aussi fait des efforts et voulu montrer qu'elles étaient d'ores et déjà prêtes pour Schengen. Les différents pays ont joué des registres techniques et ont renforcé l'image de marque de leur police en faisant appel à des spécialistes du privé. Cela a parfois donné lieu à des caricatures comme celles des publicités gouvernementales roumaines dans le journal *European Voice* vantant les capacités coercitives de leur nouvelle police à l'encontre des gitans. Par ailleurs, les organismes de police judiciaire ont cherché à se distancier des services de renseignement et des anciennes milices, en rappelant leur faible implication dans les régimes précédents. Les services spécialisés dans la lutte contre la drogue se veulent une nouvelle génération de policiers, formés aux méthodes modernes d'investigation, souvent après des stages aux États-Unis.

Les discours dans la police changent et s'adaptent aux modes occidentales : police de proximité, méthode proactive, technologie de surveillance sophistiquée dans les ports et aéroports. L'acceptation des technologies occidentales est d'ailleurs souvent perçue comme un signe de modernisation et donc de démocratie par tous les acteurs. Pourtant, il faut s'interroger sur cette corrélation. L'image de l'île de la pureté développée en Pologne pour parler de la création d'un service anti-corruption renvoie tout autant à un imaginaire orwellien qu'à une conception de la démocratie. Par ailleurs, après avoir fait éclater le complexe policier dominé par la police politique d'avant la chute du mur, il semble que se reconstituent des mécanismes de centralisation

pour éviter l'éclatement du système policier des années quatre-vingt-dix. Fondés maintenant sur la légitimité de la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, ce sont parfois les services de contre-espionnage qui reviennent sur le devant de la scène mais alliés cette fois avec les services de polices judiciaires et avec un profond mépris pour les activités de sécurité et de tranquillité publique.

Contrairement à ce que prétendent les agents du monde de la sécurité, ce n'est pas parce que les gouvernements des PECO seront d'accord sur la liste des pays soumis à visa et qu'ils prendront des mesures restrictives contre l'immigration illégale des extra-communautaires (interpellation, durée de rétention, recours et modalités d'éloignement, etc.), ni parce que les polices des PECO seront équipées du matériel informatique nécessaire au SIS et auront une législation sur la protection des données que l'on pourra en déduire leurs comportements à l'égard des minorités et des migrants. La technologie et la démocratie ne vont pas toujours de pair. L'accès au SIS qui a déjà plus de huit millions d'entrées et qui devrait atteindre les quatorze millions rapidement sera-t-il utilisé par exemple à d'autres fins que celles prévues si les services de renseignements de ces pays y ont accès ? Certaines ONG sont soucieuses de telles possibilités (ECRE, rapport parlement européen, *statewatch*).

Comment pourra-t-on vérifier la rigueur ou le laxisme des contrôles à l'égard des migrants extra-communautaires et la réalité de la détection des faux documents ? Le jugement sur les polices des PECO sera fait simultanément par des agences de sécurité des pays de l'Ouest, par les gouvernements et par les ONG. Il ne sera pas le même. Les accusations de laxisme et d'arbitraire pourront avoir lieu simultanément.

Par ailleurs, déterminer des standards d'efficacité suppose que tous les pays s'y plient et pas seulement les PECO, or sont-ils prêts à le faire ? Acceptera-t-on des contrôles par les gouvernements et polices étrangères du fonctionnement de notre propre police ? Les tenants d'une approche intergouvernementale comme le Royaume-Uni (ou la France) le refuseront sans doute, et une fois les PECO dans l'Union, on peut

penser que ceux-ci renforceront la position des intergouvernementalistes en matière de police. Ils ne semblent pas vouloir d'un Europol trop puissant, trop allemand et trop « conseiller ».

SCHENGEN ET LA PEUR DE L'INVASION MIGRATOIRE

Nous avons expliqué en détail la création de ce *continuum* des menaces à la sécurité et comment il a structuré une vision d'un monde menaçant à l'extérieur et à l'intérieur en mettant en avant les phénomènes transnationaux (violence en provenance du Moyen-Orient, réseaux de drogue, trafic d'êtres humains, immigration illégale, flux de population fuyant une persécution politique ou une guerre). Ce *continuum* a forgé peu à peu un lien entre sécurité et migration (et même asile) qui a joué sur le plan idéologique avec un recul net de l'opposition sécurité-liberté au profit de l'idée que la sécurité garantit les libertés.¹⁴

••••
(14) BIGO 1992 ; 1994 ;
1996.

166 L'idée de départ d'un État élargi aux frontières de l'Union avec un régime uniforme des relations extérieures (contrôle renforcé), et des relations intérieures (libre circulation) a vite fait place à une série de relations complexes entre les différents pays membres, certains refusant tout changement (UK, Irlande), d'autres les acceptant si des mesures compensatoires étaient mises en place, tout en n'interprétant pas de la même manière les clauses de sauvegarde (pays Schengen, attitude de la France). Schengen a donc articulé au cours des années un discours de justification des contrôles bien plus qu'il n'a consacré la libre circulation. Il s'est opposé à l'idée d'une communauté de citoyens européens bien plus qu'il n'en a été le laboratoire. Il a court-circuité les ambitions de la Commission en développant le plus rapidement possible des logiques de surveillance et de contrôle relativisant les pratiques de libre circulation. Il s'agissait avec Schengen de faire coïncider les contrôles aux frontières avec la mise en place d'une police des flux migratoires faite de la coopération de l'ensemble des polices nationales des États membres et en évitant toute fédéralisation. Seulement le mythe de Schengen laboratoire de l'Union, de

Schengen porteur des valeurs de libre circulation continue et brouille la lecture de ces stratégies.

Maintenant, l'élargissement modifie l'économie des relations entre la géographie de la frontière extérieure et la fonction de protection des flux migratoires voulus par certains gouvernements. Il pose donc un dilemme sérieux à ceux qui avaient imaginé Schengen.

La première implication de l'élargissement de l'Union à l'égard des questions de sécurité intérieure tient en effet à la transformation des espaces et des personnes à surveiller et à contrôler. Théoriquement, les citoyens des PECO comme citoyens communautaires ne feront plus l'objet d'une surveillance particulière et seront libres, non seulement de circuler, mais aussi, sous certaines conditions de s'établir dans les pays qui, pour l'instant, se protègent des flux migratoires en provenance des citoyens de ces pays. Cela devrait faciliter grandement le contrôle car les nouvelles frontières plus à l'Est connaissent pour l'instant une intensité moindre des flux. Les flux intra-communautaires de personnes dépasseront de loin les flux intra et extra-communautaires.

PAYS D'IMMIGRATION ET D'ÉMIGRATION AU SEIN DU MÊME ESPACE ?

Même si l'on peut penser que la logique forte d'intégration au sein de l'Union favorisera les PECO en donnant à leurs citoyens des droits, des garanties de circulation et d'établissement dont ils ne disposeraient pas autrement, il n'empêche qu'un discours sécuritaire qui a associé migration en provenance des PECO avec crime organisé et trafics divers (œuvres d'art, voitures volées, prostitution, héroïne à travers les Balkans, recyclage d'argent et activités mafieuses liées au capitalisme russe) est à l'œuvre dans nombre de partis politiques (y compris gouvernementaux) et dans de nombreuses agences de sécurité, et que ce discours exige un contrôle interne à l'Union où les citoyens des PECO seraient soumis à des contrôles supplémentaires.

Bien que peu fréquent sur le devant de la scène, ce discours non exprimé officiellement, est en revanche fréquent

entre les agences de sécurité et constitue un de leurs points de repère. Il explique les réticences des agents de la sécurité devant la logique européenne quelle qu'elle soit et encore plus devant celle donnant aux juges de la Cour de Justice le pouvoir d'apprécier concrètement leurs actions. C'est moins la souveraineté que la raison d'État et son refus de transparence et d'explication des motifs qui est en jeu. La contradiction entre les logiques qui conduisent le premier pilier (économie, intégration, citoyenneté) et le troisième (sécurité et migration) n'est nullement levée avec l'élargissement, et le traité d'Amsterdam, bien au contraire.

Certains, parmi les policiers de terrain, promeuvent donc l'idée d'un retour à des contrôles nationaux renforcés vidant de toute substance la libre circulation, non à cause du crime organisé, mais à cause de l'immigration. D'autres voient la solution dans un Schengen informel renforcé impliquant une collaboration entre pays d'immigration *versus* les pays d'émigration interne au Schengen officiel. Cela donnerait naissance à cette zone tampon dont nous parlions, à un système dans lequel l'entrée dans les PECO ne serait en rien le gage d'une libre circulation pour leurs citoyens.

168

LA MILITARISATION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES PAR LA TECHNOLOGIE

Les enjeux de la militarisation des frontières avec la participation de plus en plus fréquente des forces armées au contrôle des flux transnationaux de personnes fait l'objet d'une étude approfondie. Elle porte sur l'analyse comparée des situations américaine à la frontière mexicaine, allemande à la frontière polonaise, autrichienne à la frontière hongroise, italienne avec le canal d'Otrante. Elle inclut aussi la participation des forces armées sur le territoire, comme en France avec l'opération Vigipirate qui se prolonge depuis 1995 sans interruption, comme en Italie avec les diverses opérations anti mafia dont la plus célèbre est *Vespri Siciliani*, comme sur le territoire d'Irlande du Nord au Royaume-Uni.

Qui plus est, ces enjeux touchent à l'usage des technologies les plus sophistiquées (hélicoptères, radars, vision de

....

(15) Rapport Direction des Affaires Stratégiques, BIGO TSOUKALA, HANON, 1999.

nuit, surveillance video, capteurs de chaleur, écoute des télécommunications, véhicules ultra rapides d'intervention), à la formation des personnels engagés et aux relations entre militaires, forces « mixtes » et polices. Ils touchent aussi à des enjeux de liberté et de démocratie en remettant partiellement en cause le principe de non intervention des militaires dans la vie civile intérieure. Nous ne développerons pas ici ces points.¹⁵

Rappelons simplement que la Pologne est entrée dans cette voie de la militarisation de ses frontières : le responsable des gardes-frontière a clairement évoqué les possibilités d'utiliser le matériel militaire disponible pour sécuriser la frontière Est car il était impossible de réaliser les objectifs avec les moyens traditionnels. La Pologne a en outre demandé l'aide des Américains et des Allemands pour mettre en place une frontière électronique (déTECTeurs de chaleur, surveillance de nuit, etc.). La Hongrie se dit aussi intéressée si les États-Unis lui fournissent une aide technique. La Slovénie a des contacts avec certaines entreprises qui fournissent les matériels nécessaires. Même l'Estonie semble y voir une solution alors que cela n'apaisera certainement pas les relations avec la Russie. À Chypre, on envisage un renforcement des militaires, non plus face à une invasion turque mais pour lutter contre les trafiquants et l'immigration illégale.

Cette militarisation des frontières par l'usage intensif de technologies reconverties de la guerre vers la surveillance des flux transfrontières de personnes est vue par beaucoup de professionnels comme la solution au problème. En fait, cette militarisation crée plus d'inconvénients qu'elle ne résoud les problèmes. Elle coûte cher aux collectivités publiques même si elle rapporte à quelques entrepreneurs privés. Elle crée des situations d'arbitraire dans certains lieux clos (aéroports, ports, lieux privilégiés de passage terrestre) tout en étant dans l'incapacité de gérer et de contrôler l'ensemble des points de passage non autorisés et par là de jouer véritablement son rôle de protection. Des individus déterminés passeront les frontières s'ils le désirent. Il n'est pas possible sans augmentation inacceptable des coûts de personnel de rendre « infranchissables »

les frontières terrestres dans leur « zone verte ». Elle encourage la confusion entre migrant et ennemi et peut, surtout dans des pays en transition, les amener à retrouver leurs anciennes habitudes. Après une démilitarisation rapide des frontières, n'est-on pas en train de les remilitariser insidieusement (les mêmes personnes avec des uniformes différents) ? C'est ce que nous avions appelé la police à distance ou la sécurisation à distance.

Les policiers de terrain des PECO ont l'impression qu'on leur impose justement une manière de faire la police peu en rapport avec les discours sur la démocratie, en particulier en matière d'immigration et d'asile. Ils estiment qu'on essaie de leur faire faire le « sale travail » qui consiste à bloquer les flux de population à leurs frontières, et les réactions récentes des pays occidentaux à l'égard du Kosovo avec le refus majoritaire d'accepter autrement qu'à dose homéopathique des réfugiés, ont été perçues comme les signes clairs d'une certaine hypocrisie. On tend selon certains des plus critiques à vouloir se substituer à eux tout en reportant les responsabilités sur eux en cas de problèmes aigus. Ainsi, dès à présent, le renforcement des contrôles à l'Est de la Pologne a perturbé l'économie de bazar qui s'y était installée, a créé des tensions avec les voisins sans que pour autant les Allemands ne donnent un *satisfecit* aux Polonais. Or, les Allemands ont bien connu eux-mêmes le problème peu de temps auparavant et ont été largement conciliants avec les Polonais tout en demandant à ceux-ci maintenant de ne pas l'être à leur frontière Est, en particulier avec l'Ukraine. C'est un certain désenchantement qui se fait jour dans les entretiens. Ils comprennent que c'est là le prix à payer pour leur entrée dans l'Union et le veulent pour des raisons économiques. Mais l'enthousiasme autour des valeurs portées par l'Union a faibli. Les pays entrants anticipent déjà le futur élargissement en ayant la même stratégie à l'égard des futurs pays entrants, à l'égard de leurs voisins territoriaux à l'Est ou au Sud-Est.

LES PECO ET LE DROIT À LA LIBRE CIRCULATION

Le droit des citoyens européens et des étrangers en situation légale de circuler librement dans l'espace de l'Union et

de pouvoir s'installer et vivre sur tout le territoire de l'Union est un des acquis les plus significatifs de la démocratie dans l'Union européenne. Ce droit ne peut être remis en question par la création de citoyens de seconde zone, à l'Est de l'Europe, sans dommage considérable aux principes de l'Union et sans création de ressentiments importants.

L'élargissement de l'Union ne peut se faire que si tous les citoyens de la future Union sont traités sur un pied d'égalité et qu'ils profitent tous de l'article 62 assurant l'absence de tout contrôle des personnes franchissant les frontières intérieures. Le principe du droit à la libre circulation de tous les futurs citoyens de l'Union doit l'emporter sur les peurs qui alimentent les discours sécuritaires. Ces peurs viennent souvent de processus de généralisation abusive d'exemples concrets exacts mais statistiquement peu significatifs. L'intérêt que leur portent les média génère une croyance dans leur importance et crée une méfiance à l'égard des étrangers ou de ceux perçus comme tels, qui est plus que disproportionnée. Elle est humiliante pour ceux qui sont soupçonnés en permanence d'être potentiellement des criminels en fonction de leur nationalité ou de leur couleur de peau. L'image de l'Union est dépendante des mythes qu'elle peut mobiliser à l'extérieur de son territoire pour promouvoir ses valeurs. Elle ne peut à la fois se revendiquer berceau de la démocratie, lieu d'accueil par excellence et fabriquer des mythes strictement internes pour renforcer son unité à l'égard d'un ennemi imaginaire.

En conclusion, pour redonner une positivité au projet européen, il est nécessaire de lutter le plus énergiquement possible contre les images négatives et les peurs disproportionnées qui gouvernent certaines de nos politiques de coopération. Il faut assurer les pays entrants des mêmes droits et en particulier être certain que le droit à la libre circulation sera bien mis en pratique. La création d'un comité européen fondé sur un réseau d'ONG, de parlementaires nationaux et de membres du monde de la sécurité, pouvant vérifier cette mise en pratique, serait une initiative utile. Un observatoire de la libre circulation rendant compte des problèmes rencontrés et des obstacles posés à cette libre circulation devrait être envisagé.

■ Didier BIGO

Maître de conférences et chercheur au CERI

B I B L I O G R A P H I E

- ANDERSON (M.), 1996, *Frontiers : Territory and State Formation in the Modern World*, Polity Press.
- ANDERSON (M.), 1996, «Objectifs et instruments de coopération en Europe», in ANDERSON (M.), DEN BOER (M.), et al. (dir.), *Policing the European Union*, Clarendon Studies Press.
- ANDERSON (M.), BORT (E.), 1996, *Boundaries and Identities: the Eastern Frontier of the EU*, University of Edinburgh.
- ANDERSON (M.), DEN BOER (M.), 1994, *Policing across National Boundaries*, London, Pinter Publishers.
- ANDERSON (M.), BIGO (D.), BORT (E.), 1999, «Frontiers, Identity and Security in Europe, an Agenda of Research», *Journal of Boundaries Studies*, 2.
- ANDERSON (M.), DEN BOER (M.), et al. (dir.), 1996, *Policing the European Union*, Clarendon Studies Press.
- BENYON (J.), 1994, «Understanding police cooperation in Europe: Setting a Framework for Analysis», in ANDERSON (M.), DEN BOER (M.), (sous la dir.), *Policing across National Boundaries*, London, Pinter Publishers, 1994.
- BENYON (J.), DAVIES (P.), WILLIS (A.), 1990, *Police Coopération in Europe: A Preliminary Investigation*, Report to the commission of the European Community, Leicester, CSPO.
- BIGO (D.), «Migration And Security Issues», in GUIRAUDON, JOPPKÉ *Migration In Europe*, à Paraître.
- BIGO (D.), TSOUKALA (A.), HANON (J-P.), 1999, *Les implications pour la Défense des questions de sécurité intérieure ; approche comparée*, Rapport DAS, ronéo.
- BIGO (D.), 1992, *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe.
- BIGO (D.), 1996, «L'archipel des polices», *Le Monde Diplomatique*.
- BIGO (D.), 1996, «L'illusoire maîtrise des frontières», *Le Monde Diplomatique*, octobre.
- BIGO (D.), 1996, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 360 p.
- BIGO (D.), 1998, «Europe passoire et Europe forteresse, la sécurisation/humanitarisation de l'immigration», in REA (A.), (Dir.), *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles, Complexe.
- BIGO (D.), 1998, «Les non-dits de la sécurité intérieure», in LEQUESNE (C.), DE LA SERRE (F.) (Dir.), *Quelle Union pour quelle Europe ?*, Bruxelles, Complexe.
- BIGO (D.), 1998, «Sécurité et immigration, vers une gouvernementalisation par l'inquiétude ?», *Cultures & Conflits*, n° 31-32.
- BIGO (D.), 1999, «Security(s) Internal and External, the Mobius Ribbon», in LAPID (Y.), HEISLER (M.), KRATOCHWIL, (F.), *Identity, Border and Order*, Boderland studies, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- BIGO (D.), 2000, «When two become one: Internal and External Security in Europe», in KELSTRUP (M.), WILLIAMS (M.), *Institutions of Security in Europe*, Routledge, London

B I B L I O G R A P H I E

- BRUGGEMAN (W.), 1996, «Europol : a Castle or a House of Cards?», in PAULY (A.), (Dir.), *Schengen en panne EIPA*.
- BUSCH (M.), 1995, *Grenzelose Polizei*, Munster.
- BUSCH (H.), 1991, «Die Debatte um organisierte Kriminalität in der BRD», *Bürgerrechte und Polizei*, 2, n°39.
- BUZAN (B.), WAEVER (O.), et al., 1993, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, New York, CPCRC St Martin Press.
- CEYHAN (A.), TSOUKALA (A.), 1997, «Contrôle de l'immigration, Mythes et Réalités», *Cultures & Conflits*, n° 26-27, p. 9-14.
- CILIP, 1996, «Innere Sicherheit in der EU», *Bürgerrecht und Polizei*, 1, n°53
- CULLEN (P.), 1997, *Crime and Policing in Germany in the 90s*, Edinburgh issi.
- DAL LAGO (A.), 1996, *Délit d'immigration*, Cost A2 EUR 17472.
- FAVAREL GARRIGUES (G.), DESERT (M.), 1997, «Les capitalistes russes», *Problèmes Politiques et Sociaux*, n°789.
- FUNK (A.), 1997, «Les mythes du contrôle : la frontière orientale de la République Fédérale d'Allemagne au tournant des années 1990», *Cultures et Conflits*, n° 25.
- HANON (J-P.), 1996, «L'armée veille à El Paso», *Le Monde Diplomatique*, octobre.
- HANSEN (P.), 1995, «Questions from Somewhere: Who's Who in Attitude Research about Immigrants?», *Innovation*, 8.
- HUYSMANS (J.), 1995, «Migrants as a security problem, dangers of securitizing societal issues», in MILES (R.), THRÄNHARDT (D.) (Dir), *Migration And European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Pinter, London, p. 53-72.
- JOBARD (F.), 1999, «Les polices allemandes et la transition démocratique», colloque «Les polices à l'Est», Centre Marc Bloch, 16 avril.
- JOPPKÉ (C.), GUIRAUDON (V.) (dir.), 2000, *Migration in Europe*, London, Ashgate, à paraître.
- KASTORYANO (R.), 1998, *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- KASTORYANO (R.), 1998, *La France, l'Allemagne et leurs immigrés : négocier l'identité*, Armand Colin
- KING (M.), RUSSEL (L.), 1999, TSARDANIDIS (C.), *Eldorado Or Fortress? Migration in Southern Europe*, Palgrave.
- KING (M.), 1993, «Enjeux pour l'Europe de l'Est», in «Europe, montrez patte blanche», Genève.
- KING (M.), 1994, *Conceptualising Fortress Europe: a Consideration of the Processes of Inclusion and Exclusion*, Madrid, ECPR.
- LAVENEX (S.), 1998, «Asylum, Immigration And Central-Eastern Europe: Challenges To EU Enlargement », in *European Foreign Affairs Review*, 3 (2), p. 275-294.

B I B L I O G R A P H I E

- LEMASSON (S.), 2000, « L'élargissement de l'union européenne aux Pays d'Europe centrale et orientale : La Puissance Européenne en quête de sens », in *La Cohésion Économique et Sociale*, Paris, La Documentation Française.
- MIHALKA (M.), 1994, *German and Western Responses to Immigration from the East*, RFE/RL.
- MONAR (J.), MORGAN (R.) (dir.), 1995, *The Third Pillar of The European Union*, College of Europe, European Interuniversity Press, Brussels.
- NADELmann (E. A.), 1993, *Cops across borders : the internationalization of us criminal law enforcement*, Pennsylvania State U.
- NAYER (A.), NYS (M.), BOURAS (F.), MAESSCHALK (A.), 1995, *Libre circulation, espaces européens et droits fondamentaux des citoyens*, La Charte, Bruxelles.
- NEUMANN (G. L.), 1993, « Buffer Zones against Refugees. Dublin, Schengen and the German Asylum Amendment », *Virginia Journal of International Law*, 1.
- PUTTER (N.), 1996, *Organised crime in Germany. Preliminary report*, Florence, HCM.
- ROSSETTO (J.), 1996, « Politiques, instruments, effets du contrôle », in NAYER (Ed.), *La protection de l'étranger dans une Europe bouleversée*, La Charte.
- RUFIN (J.-C.), 1991, *L'empire et les nouveaux barbares*, Paris, Lattès.
- RUPPRECHT (R.), 1993, « The German Perspective », in FIJNAUT (C.), (Dir.), *The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe*, Kluwer.
- SHEPTICKY (J.), MANNING (P.K.), SHEARING (G.), BROGDEN (M.), 2000, *Issues In Transnational Policing*, Taylor and Francis, Routledge, London.
- SOETERS (J.), HOFSTEDE (G.), VAN TWUYVER, 1995, « Culture's Consequences and the Police: Cross-border Cooperation between Police Forces in Germany, Belgium and the Netherlands », *Policing and Society*.
- STRUNK (S.), 1995, *Organised Crime, a Foreign Threat ?*, Berlin.
- VAN OUTRIVE (L.), RENAULT (G.), VANDERBORGHt (J.), 1996, « La coopération policière internationale en Europe: bibliographie commentée », *Déviance et société*, vol. 20, n°2.
- WITHOL DE WENDEN (C.), 1992, « Le choc de l'Est, un tournant historique pour les migrations ? », *Esprit*, juillet, p. 101-113.

LA COOPÉRATION AU JOUR LE JOUR

Yan COURTIN, chef d'escadron, gendarmerie nationale, Cabinet, Division des relations internationales, bureau de coopération bilatérale, chargé des PEKO

Patrick DEUNET, directeur-adjoint, attaché douanier pour l'Autriche, la Suisse, les pays d'Europe centrale et orientale et les pays baltes (Ambassade de France à Vienne)

Gilbert GALY, commissaire divisionnaire, adjoint au sous-directeur coopération (SCTIP)

Jean-Jacques WILLEM, commissaire divisionnaire, responsable français du Centre de coopération policière et douanière d'Offenburg

TABLE RONDE

175

IHESI : Que pensez-vous d'un postulat de base avancé par des observateurs scientifiques selon lequel la construction supranationale présuppose qu'on soit d'accord sur une menace à conjurer en priorité ? Que vous inspire cette vue ?

Gilbert GALY :

A priori, j'aurai tendance à penser qu'une réelle coopération opérationnelle est motivée par l'identification d'un danger commun, à la différence d'une coopération technique pour laquelle il suffit d'avoir un intérêt commun, qu'on l'aborde sous l'angle de la formation, de l'échange d'expériences, de missions, de stages, etc.

Ceci dit, cette distinction est elle-même un peu artificielle du simple fait que la coopération qualifiée de technique n'est pas une fin en elle-même. Pour

coopérer en matière de police, il faut se faire confiance, donc se connaître... et, premier pas, se rencontrer ; c'est bien l'objet de la mission de la coopération technique que de permettre à des personnes (notamment celles originaires des PEKO) de se rencontrer et de se connaître quand encore dix ans auparavant, elles n'avaient pour ainsi dire aucun contact. Si le débouché de la coopération technique est opérationnel, il implique des préoccupations communes : dans tous les pays d'Europe, on doit faire face au trafic de stupéfiants, à la lutte contre la criminalité organisée, à des trafics de véhicules volés, à l'immigration clandestine. Pour autant ces différents éléments ne représentent pas forcément un danger commun. Il est certain que ces problèmes communs servent de substrat à la coopération mais de là à affirmer

•••• Cette table ronde, animée par Gilles Favarel-Garrigues, Frédéric Ocquetau et Nicolas Dupeyron, s'est tenue le 8 septembre 2000 à l'IHESI.

qu'ils sont nécessaires pour faire de la coopération technique, je ne le pense pas.

Patrick DEUNET :

Je souhaiterais revenir sur la notion de danger et de menace. Pendant les années qui ont suivi la chute du mur, en Europe occidentale et plus particulièrement dans les pays directement frontaliers - je pense notamment à

l'Autriche - l'opinion publique, s'attendant à un déferlement de criminalité, de fraudes douanières, etc., prévoyait un scénario catastrophe. Or dix ans après, que l'on raisonne par types de produits ou de pays, un examen circonstancié de cette menace montre que l'on est loin de ce scénario : peu de produits illicites sont vraiment fabriqués dans les PEKO (certaines formes de stupéfiants en Pologne, certaines marchandises contrefaites en Bulgarie,

PROFILS DE COOPÉRATION

Yan COURTIN, militaire de carrière, est actuellement chef d'escadron de la Gendarmerie nationale.

Après trois années de service dans l'infanterie à Berlin, de 1987 à 1990, en tant que lieutenant, il opte pour la carrière gendarmande : au commandement d'une compagnie de gendarmerie départementale à la frontière franco-suisse, il est chargé de développer la coopération avec les services de la police genevoise, les douanes, la DICCILEC et la police d'Annemasse.

Affecté à la division des relations internationales, Direction générale, bureau de coopération bilatérale chargé des Pays d'Europe centrale et orientale (PEKO), il est depuis un an chef de la section continent européen de la coopération bilatérale internationale de la gendarmerie, toujours en charge des PEKO mais avec un champ de travail élargi à l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Suisse et l'Espagne. Il a effectué plusieurs missions d'évaluation dans ce cadre en Bulgarie, Croatie, Ukraine et Pologne et a participé à un séminaire international, organisé avec la police des Pays-Bas.

Patrick DEUNET, entré dans l'administration des Douanes en 1975, après divers postes aux frontières allemande, belge et luxembourgeoise, débute dans la coopération interministérielle et internationale comme responsable de la section «stupéfiants» auprès de la Direction centrale des douanes et droits indirects.

Affecté à Vienne en 1996 en qualité d'attaché douanier, sa zone de compétence s'étend à l'Autriche, la Suisse et l'ensemble des pays d'Europe centrale et des Pays baltes. Au nombre de ses missions figurent le recueil du renseignement en matière de lutte contre la fraude, le développement de la coopération technique et le suivi des relations commerciales avec ces pays, dans le but de sauvegarder les intérêts des entreprises françaises.

Dans le contexte de l'élargissement, il est appelé à suivre l'évolution des administrations douanières des pays candidats.

etc.). Il s'agit globalement d'un trafic de transit et d'exploitation de faiblesses structurelles de ces pays. De même, les produits licites de contrebande (trafic de cigarettes et d'alcool) ne sont pas des produits majoritairement fabriqués dans les PECO ; ils sont le plus souvent originaires d'autres pays, et sont acheminés par différentes filières.

Si l'on raisonne maintenant par types de pays, des spécialisations frauduleuses au sein des PECO apparaissent de

manière évidente : transporteurs lituaniens, organisations de contrebande polonaises, bulgares, roumaines, mais il s'agit là encore de systèmes de fraude de transit, et non pas de systèmes initiés par les PECO. La menace ne provient donc pas tant des PECO que de l'exploitation de leurs faiblesses structurelles par des criminels basés dans d'autres pays (services de répression, systèmes économiques). Dans le cadre de l'intégration européenne, c'est là le

Gilbert Galy, commissaire de police depuis 1973, intègre le SCTIP en 1991. Attaché de police à Budapest pendant trois ans et demi, il ouvre les délégations du SCTIP à Budapest, à Sofia, en Bulgarie, où il est également attaché de police.

À l'issue de ce deuxième séjour qui s'est achevé à la mi-1998, il a été chargé de la coopération bilatérale au service central de coopération technique internationale de police à Nanterre.

Jean Jacques Willem, entré dans la police en 1972, est directeur départemental de la PAF à St Louis dans le Haut Rhin de 1979 à 1987, puis à Strasbourg jusqu'en 1999.

Le service en régions frontalières l'a familiarisé aux problèmes engendrés par le manque de coopération. C'est pourquoi il invente et crée de toutes pièces le premier commissariat commun, ouvert au poste frontière de Strasbourg en octobre 1989, un mois avant la chute du mur, et qui draine rapidement de nombreux visiteurs. Dans le cadre des échanges de fonctionnaires, les visites se multiplient au sein des PECO (Roumanie, Estonie, Hongrie, Pologne, République Tchèque).

Depuis 1998, la participation au programme PHARE intensifie les échanges et modifie les cadres de travail : les visites de fonctionnaires de deux à trois jours sans suite ont été remplacées au profit de visites de travail sur le terrain, d'évaluations des fonctionnaires de ces pays.

Depuis 1999, il est le responsable français d'une structure de coopération bilatérale franco-allemande implantée à Offenburg (Allemagne), à 20 km de Strasbourg, accueillant une cinquantaine de fonctionnaires à parité Français et Allemands, représentant les douanes, la police nationale - PAF, sécurité publique, RG - la gendarmerie, et du côté allemand, les polices des *Länder* Rhin Palatinat et Bade Wurtemberg, les polices fédérales des frontières et douanes allemandes.

Dans le cadre de ses missions de coordonnateur, ce centre de coopération policière et douanière accueille de très nombreuses délégations étrangères.

réel danger qu'il faut prévenir par une intensification de la coopération.

Gilbert GALY :

A-t-on besoin d'un danger identifié pour coopérer ? C'est à cette question que j'ai répondu dans un premier temps. Quant à savoir si les PECO représentent en eux-mêmes un vrai danger, je souscris volontiers à l'analyse avancée par Patrick Deunet. En effet, à un moment donné, ce danger a été surestimé et l'est encore aujourd'hui dans certains domaines. Les PECO sont davantage des pays de transit - ou de rebond comme on les appelle dans la police des frontières - que des pays sources, à l'exception de la Russie, au vu de sa dimension - bien que là encore dans les faits, la Russie apparaisse comme un pays de transit au niveau de l'immigration. Les PECO ne constituent sans doute pas un danger particulièrement important.

Jean-Jacques WILLEM :

Ce terme de transit caractérise précisément la situation hongroise, avec les Balkans au Sud et l'Ukraine à l'Est. Une partie de mon travail en Hongrie consiste à analyser la situation à la frontière austro-hongroise dans le cadre de son intégration dans l'union européenne, l'objectif final étant de définir les outils de coopération bilatérale, notamment entre l'Autriche et la Hongrie dans le cadre d'un commissariat commun. À partir de cet exemple, on constate plus

globalement que les flux de personnes vont d'Est en Ouest et les flux de marchandises d'Ouest en Est... D'après moi, les PECO ne constituent pas une menace pour l'Union européenne dès lors que l'on s'attache à mettre les services des pays candidats à niveau pour leur permettre de mieux appréhender leurs frontières qui constitueront les futures frontières extérieures de l'Union.

INHESI : En définitive, vous ne récusez pas le terme de menace mais constatez unanimement la nécessité d'un positionnement nouveau lié à un déplacement des frontières et à un mouvement de flux contradictoires selon qu'il s'agit de flux de marchandises ou de flux humains.

Yan COURTIN :

À l'existence préalable de menaces nationales, l'ouverture d'un espace commun, la généralisation des échanges et des communications après la seconde guerre mondiale ont superposé un autre type de menace. Cette dualité oblige, sur la base de catégorisations préalables à dresser des priorités. Par exemple, pour la Roumanie, la France est traditionnellement et historiquement une terre d'accueil, ce qui fait que la délinquance roumaine a plus tendance à venir en France que dans d'autres pays ; en revanche, la Croatie, terre d'immigration naturelle, sera plus attirée par l'Allemagne. On peut définir une menace frontalière réelle en provenance de ces pays-là et une menace de transit des pays de

rebond ; il est difficile d'arriver maintenant à un modèle européen parce que traditionnellement et historiquement la Roumanie continue à être un pays associé à la France plus qu'à l'Allemagne, de même que la Hongrie, la Pologne ont leur partenaire privilégié. En somme, les menaces qui sont frontalières n'ont pas évolué de manière significative ; elles ont toujours les mêmes destinations. Déterminons donc la menace à partir des hommes et des marchandises avec une immigration où l'homme est une marchandise et une immigration où l'homme vient commettre un fait délictueux ou amener de la marchandise dans le pays ou l'espace commun.

IHESI : Dans l'espace qui se constitue, les flux de trafics illégaux et de criminalité entre pays « émetteurs » et « destinataires » sont sans doute différemment appréhendés par les polices ou douanes de ces pays qui ne se connaissent pas bien encore et ne partagent pas nécessairement les mêmes visions de ces flux. Les rapports bilatéraux entretenus par les forces de pays se connaissant depuis longtemps ne risquent-ils pas de peser sur la nécessaire mise en commun des savoir-faire policiers multilatéraux dans une Europe élargie ?

YAN COURTIN :

L'idée développée par Gilbert Galy d'une progression de la coopération technique vers la coopération opérationnelle me paraît intéressante : puisque nos pays frontaliers (Allemagne,

Grande-Bretagne, Espagne) ne sont plus une menace, on est passé d'une coopération technique, consistant à se connaître pour pouvoir travailler ensemble, à une coopération opérationnelle ; désormais, le cercle s'étant agrandi, on passe à une coopération plus technique avec des pays de deuxième vague afin qu'ils adoptent des standards identiques et que nous soyons à même de nous comprendre. L'objectif est donc d'intensifier la coopération opérationnelle avec le premier cercle des pays de l'Union européenne et d'élargir la coopération technique au deuxième cercle.

IHESI : Dans quelle mesure peut-on faire confiance aux polices et douanes des pays « dits en transition » ? Que vous inspire cette mise en œuvre de la coopération ? Se fait-elle plutôt dans un climat de confiance ou de méfiance a priori ?

Gilbert GALY :

Avant toute chose, il me semble nécessaire de rappeler que l'intérêt commun est un facteur d'incitation à la coopération au moins aussi décisif que le danger et la menace communes... Celui des PECS est leur adhésion à l'Union européenne qui les pousse non seulement à coopérer avec les pays de l'Union mais entre eux pour être plus efficaces et mieux préparés aux exigences de l'Union.

Quant au deuxième point, je le répète, il ne peut y avoir de coopération sans confiance, et donc connaissance de l'autre. Avant d'arriver à cette confiance

réciproque, il faut du temps : ne pas se décourager aux premiers incidents, aux premiers coups de canif dans un contrat qui n'existe pas encore. Je suis un fervent opposant à la diabolisation et la mise à l'écart des pays et des services sous prétexte de difficultés de travail, de leur prétendue corruption.

Cette attitude est à proscrire absolument, soyons réalistes : la confiance est certes nécessaire pour coopérer mais il faut aussi se donner les moyens et le temps de la construire. Ces difficultés se retrouvent au sein même d'un pays, avec des pays immédiatement voisins... elles peuvent donc exister avec des pays encore plus éloignés.

IHESI : Vous évoquez, M. Galy, des dangers surestimés... Pensez-vous en particulier à la corruption ? Quels sont, pour vous, les dangers surestimés ? Par ailleurs, concernant la confiance réciproque, ne serait-elle pas avant tout une requête actuelle des PEKO auprès des pays industrialisés ?

Gilbert GALY :

Lorsque je parlais de dangers surestimés, je ne pensais pas à la corruption mais plutôt à ce que certains imaginaient après la chute du mur : des hordes venues de l'Est envahissant l'Europe occidentale. Un journaliste français célèbre venu à Budapest fin 1991 à l'époque des fêtes de Noël avait effectué le trajet de retour Budapest-Vienne en voiture et en était revenu scandalisé. Deux ou trois jours après à la télévision française, il déclarait : « j'ai

fait le trajet en voiture de Budapest à Vienne et j'ai vu les Tchécoslovaques quitter leur pays par cars entiers » ; or, ils se rendaient tout simplement à Vienne parce qu'ils n'avaient pas eu l'occasion d'y aller les années précédentes pour les fêtes de fin d'année. Anecdote caricaturale mais qui montre bien les phantasmes de cette époque... Le parallèle est possible avec la corruption des PEKO ; elle existe, certes, mais il faut la ramener au niveau le plus réaliste possible. En Hongrie et en Bulgarie, les gens avec lesquels je travaillais dans des services de police n'étaient pas corrompus et faisaient leur travail le plus correctement possible. Évitons de diaboliser. Nous pouvons tous évoquer des cas précis de corruption mais les gens des PEKO ne sont pas tous pourris jusqu'à la moelle du haut en bas de l'échelle.

Yan COURTIN :

Les aspirations sont contradictoires. À la logique nationale des pays occidentaux, les PEKO opposaient l'appartenance à un bloc dans lequel les frontières, hormis celle extérieure, avaient pratiquement disparu. La logique est désormais inversée : les pays occidentaux raisonnent au niveau d'un espace européen, formant bloc et doté d'une frontière commune tandis que les PEKO sont dans une phase de nationalisation, ayant à cœur depuis 1991, de défendre leurs frontières afin d'éviter tout nouveau basculement de l'histoire. Les différences d'état d'esprit, de mentalités qui en résultent expliquent

aussi les problèmes de confiance : habitués au centralisme soviétique, ils n'ont ni la culture, ni l'expérience des relations bilatérales entre eux. Après une dizaine d'années d'efforts pour créer leurs frontières, il leur faut maintenant les ouvrir dans l'intérêt commun de l'adhésion à notre espace.

Cette confiance nouvelle à établir vis-à-vis de voisins plus riches, mieux organisés, confiants entre eux et dont ils se sentent vassalisés, ne va pas de soi. Elle est d'autant plus mise à l'épreuve que la réorganisation de l'ensemble de leurs services pour satisfaire aux impératifs européens leur commande une restructuration brusque et globale dont nous n'aurions nous-mêmes probablement pas les moyens. Ajoutée aux handicaps économiques sans précédent qu'il connaissent, la vitesse à laquelle on leur demande d'adopter nos standards peut paraître effarante. Ces gens sont méritants de travailler dans ces conditions avec un avenir familial incertain, des rémunérations dérisoires... j'admire ceux qui arrivent à rester honnêtes... La corruption existe, il faut être réaliste. Nous devons aider ces pays à la combattre, la prendre en compte. La corruption ne sera pas éradiquée rapidement pour autant, elle dépend de la force économique de ces États.

Jean-Jacques WILLEM :

On ne peut «aller plus vite que la musique». Dans nos missions de contrôle de police aux frontières, nos interlocuteurs sont des cadres d'une cinquan-

taine d'années, dont le travail de gardes-frontière consistait à interdire aux nationaux de sortir, surveiller les entrées et à protéger leur pays de l'Occident et de tout ce qu'il pouvait véhiculer (philosophie, pensée, manières d'être, etc.). D'une culture du secret, ils doivent passer à une culture de communication. Depuis que leur pays s'est porté candidat à l'adhésion à la communauté européenne, ces mêmes personnes doivent ouvrir les frontières à l'Ouest et réorganiser entièrement leurs systèmes de sécurité. Les fonctionnaires sont encouragés à déménager de plusieurs centaines de kilomètres à l'Est, sur la frontière ukrainienne. Nous avons nous-mêmes du mal à déplacer un fonctionnaire de police de quelques kilomètres à l'intérieur de notre territoire national... Il faut connaître ces réunions de travail dans lesquelles nous leur demandons de réorganiser tout leur système, de déplacer des fonctionnaires, de faire des efforts de communication, circuler de l'information à la verticale et à l'horizontale... La démarche est difficile : les gens doivent faire le contraire de ce qu'ils ont fait pendant des générations. Il faut rester modeste... et pour éviter les écueils, connaître les conditions générales d'exercice de la mission de notre interlocuteur, dont certains, vu leur âge, ont subi une double révolution culturelle.

Patrick DEUNET :

Effectivement, il faut faire preuve d'indulgence sur la situation des PECO. Mais

il faut être aussi exigeant : la coopération à venir ne va pas être mise en place avec des partenaires d'Amérique du Sud ou du continent africain, mais avec de futurs partenaires européens, d'où la difficulté de la mise à niveau. Dans le domaine douanier, après 1989, des administrations à effectifs très réduits ont dû mettre en place des dispositifs de contrôle complètement nouveaux pour eux. C'était confortable d'être derrière le rideau de fer et de pouvoir contrôler chaque voiture, chaque lettre et chaque carton ; mais du jour au lendemain, c'en était fini : il leur fallait laisser passer les camions et les personnes tout en contrôlant... ce qui devient beaucoup plus difficile. Avec l'aide de l'Union européenne, en quelques années, ils ont essayé de mettre en place des administrations privilégiant une certaine déontologie, de nouvelles méthodes de contrôle. Toutefois les rapports de l'Union européenne, notamment ceux des groupes d'évaluation, sont très clairs : les résultats sont encore nettement insuffisants et, en l'état actuel des choses, nous ne pouvons avoir une confiance totale envers leurs services. Nous pratiquons certaines procédures de test, de mises à l'essai de services, que nous devrons mettre en œuvre sur les PEKO. Notre devoir de responsabilité devient colossal : lors de leur présidence, les Autrichiens n'ont cessé de rappeler qu'il fallait partager le fardeau. C'est aussi mon avis personnel ; il est de notre responsabilité à nous, services répressifs français, d'apporter à ces collègues

notre expertise, nos méthodes, nos « trucs » en sachant que les PEKO ne sont pas un ensemble homogène, chaque pays ayant ses forces et ses faiblesses : nous ne pouvons mettre en place un programme PHARE unique en croyant qu'il fonctionnera aussi bien en Roumanie qu'en Bulgarie : il faut doser, faire des études d'évaluation des faiblesses de chaque pays et surtout savoir quels sont les dangers par pays, et quels sont nos intérêts avec chacun d'entre eux... C'est ainsi que la coopération internationale doit être développée et non sous un grand chapeau général. Nous ne pouvons reproduire l'aide apportée en Afrique. Par comparaison, il serait intéressant de voir comme font nos collègues européens, britanniques, allemands... Un sujet pour l'IHESI ?

Yan COURTIN :

Je voudrais juste rapporter une anecdote sur le rapport confiance-méfiance. Dans le cadre d'un programme sécurité routière, le patron d'un service de sécurité routière russe, se plaignait de ne pas recevoir les listes des véhicules volés de la part des différents pays de l'Union européenne suffisamment tôt mais avec un décalage de plusieurs mois, c'est-à-dire beaucoup trop tard dans un pays où il n'existe ni assurance automobile, ni fichier suffisamment développé, ni informatisation, dans un contexte où les immatriculations sont en croissance exponentielle. Or, nous ne pouvons répondre à sa demande que par la négative : la procédure de

communication de ces immatriculations à la Russie, ou même la seule connexion au fichier européen des véhicules volés nécessitent l'accord préalable de commissions, des bureaux chargés de transmettre ces informations. Tant que l'Union européenne n'aura pas défini le niveau de confiance à accorder aux autres pays, la coopération sera loin de se faire de façon optimale...

INHESI : À propos de la confiance, j'ai noté que vous insistiez sur l'indulgence à accorder à ces pays ; peut-être pourriez-vous aborder les critères sur lesquels repose cette indulgence ? Et ne pourrait-on pas être tenté de dire que la politique européenne en matière de coopération, qui est basée sur l'imposition à ces pays de standards, repose sur le postulat que l'ancien système répressif des PECO (avant la chute du mur) doit être entièrement réformé ? À votre avis, tout doit-il être effectivement changé ou peut-on s'inspirer de certaines de leurs pratiques, par exemple en matière de police technique et scientifique ?

Yan COURTIN :

Le terme, à mon avis, d'indulgence ne convient pas véritablement, je lui préfère celui de réalisme qui me semble plus approprié : il s'agit tout d'abord de comprendre la situation de ces pays afin de savoir ce qu'on peut en attendre.

Gilbert GALY :

Votre question revient en fait à se demander s'il fallait faire table rase du

passé. L'Allemagne de l'Est, et plus encore Berlin, sont les seuls endroits où on l'a vraiment fait, où d'ailleurs cela était possible. La fusion des deux polices s'est faite au détriment des anciens policiers de l'Est. Fallait-il, comme cela a été fait partout, considérer toute la législation comme obsolète sous prétexte qu'elle n'était plus adaptée à la nouvelle situation ? Que mettre à la place ? Remettre sur pied une législation du jour au lendemain est une véritable gageure.

Pour reprendre les propos de Yan Courtin, je ne puis qu'être étonné de la rapidité avec laquelle les PECO ont réussi à mettre quelque chose sur pied dans des circonstances aussi difficiles. Ils se sont lancés dans des réformes législatives en tenant compte de leur législation nationale préexistante. Un an après, il leur a fallu prendre en compte les demandes de l'Europe, puis celles de la Convention internationale, de l'ONU ou du Conseil de l'Europe... Cette période de changements a donné lieu dans certains cas à ce qu'on a appelé des mafias - le terme n'est pas heureux -, à un développement d'une criminalité relativement organisée qui s'est mise en place sur les faiblesses des services répressifs, profitant de leur incapacité de recourir à une législation applicable et opportune. Des PECO, nous avons surtout à apprendre, me semble-t-il, leur capacité d'adaptation.

Jean-Jacques WILLEM :

Transposer des services, des personnes est loin d'être évident... En matière de

contrôle des frontières, les PECO ont le savoir-faire. Mais on leur demande de décaler leur système de plusieurs centaines de kilomètres à l'est. Les difficultés sont réelles... En Hongrie, il est plus intéressant de travailler à Sopron qu'à Zahoni par exemple où le travail est dangereux : soit vous acceptez le billet dans le passeport soit vous vous faites physiquement menacer à la frontière : « tu es marié, ta femme, ta famille habitent à tel endroit, tu nous laisses passer ou ta famille aura de graves problèmes ». Ils doivent mener à bien une reconstruction à l'identique dans un cadre différent moins agréable et plus dangereux.

INHESI : Face à l'impératif de convergence aux standards européens, certains pays ont-ils des aptitudes d'adaptation plus rapides que d'autres ? Les cercles d'élargissement seraient-ils conditionnés par des différences d'aptitude ?

Patrick DEUNET :

Je me garderai bien de faire un palmarès de l'aptitude des administrations douanières de ces pays. Globalement, les deux vagues d'adhésion successives correspondaient économiquement et sur le terrain à une situation objective. On peut considérer objectivement la douane tchèque plus avancée que la douane roumaine - ce que cette dernière reconnaît mais les raisons ne manquent pas qui nous incitent à éviter ce genre de classement ; tout dépend de l'orientation que veulent se donner ces pays.

La République tchèque, par exemple, avait compris dès son adhésion qu'elle n'aurait plus aucune frontière extérieure, comme la douane autrichienne dans quelques années ; ses préoccupations de contrôle des frontières ne peuvent être comparées à celles de la douane hongroise qui, avec ses sept frontières, a de quoi s'investir.

L'Union européenne commande aux administrations douanières d'assurer simultanément deux volets. Dans le cadre du premier pilier, il s'agit de mettre en place une administration en mesure de percevoir les taxes et droits de douane tant pour le budget national que dans une logique de protection des intérêts financiers de l'Union. Concernant l'autre volet, relatif au troisième pilier (du trafic d'armes au trafic de drogues), les systèmes de contrôle et d'investigation diffèrent et les retards varient d'un secteur à l'autre...

Yan COURTIN :

Alors que la Roumanie s'est développée assez rapidement après la chute du mur, la Bulgarie a marqué le pas en choisissant de demeurer dans le giron communiste. Or, depuis deux-trois ans, changement politique aidant, la Bulgarie rattrape son retard sur la Roumanie et, grâce à ses progrès économiques, commence à la dépasser. Pour cette raison, il est primordial de considérer conjointement volets économique et institutionnel, au risque sinon d'avoir à faire à des pays ayant

pris en compte les exigences institutionnelles mais manquant de moyens pour les mettre en place. Ces différenciels peuvent se solder à terme par des modifications et un certain brouillage dans les adhésions du premier et du deuxième cercle. Pourrait-on mener à bien une intégration en cercles concentriques en laissant au milieu un pays non intégré à l'espace Schengen ? Par exemple, ces pays seront-ils en mesure d'acquérir les systèmes de radiocommunication TETRA ou TETRASPOL ? L'Union européenne, c'est certain, ne les leur financera pas et ils ne pourront dès lors intégrer le système de sécurité informatique européen.

IHESI : Patrick Deunet, vous évoquiez tout-à-l'heure des procédures de test ; comment vous y prenez-vous concrètement pour tester la capacité de coopération des services ?

PATRICK DEUNET :

Pour tester les administrations douanières, nous exploitons l'assistance mutuelle administrative, système d'échanges de renseignements et de questions entre administrations ou d'éléments d'enquête fondés sur un principe de réciprocité, établie à l'aide d'une convention bilatérale passée avec chaque pays (ce qui est fait à 90%) - accord qui se démarque un peu des accords avec l'Union. Cette procédure est un élément inestimable d'appréciation de la qualité de chaque administration, et de sa volonté de coopération ; mais cela ne remplace pas l'efficacité

corrélative de l'implantation d'un réseau d'agents de liaison. En 1996, j'ai eu pour mission d'implanter deux adjoints, l'un à Varsovie qui couvre les pays baltes et la Pologne, l'autre à Bucarest, compétent sur la Bulgarie, la Moldavie et la Roumanie. Grâce à ce réseau d'agents de liaison, nous avons la possibilité d'évaluer en permanence les services avec lesquels nous travaillons.

IHESI : Concrètement, en quoi consistent ces évaluations ? Se fondent-elles par exemple sur des performances en nombre de saisies de telle ou telle marchandise, tel stupéfiant, etc. ?

Patrick DEUNET :

Ce type d'évaluation est réalisé, au niveau quantitatif, par des organisations régionales, notamment celles de l'organisation mondiale des douanes (OMD). Le type d'évaluation que nous pratiquons pour notre part est d'ordre qualitatif et concerne le délai de réponse et sa fiabilité, le nombre de personnes, de sociétés, (surtout si elles ressortent du même pays que l'administration douanière en question), l'identification d'un chargement, d'un numéro de téléphone, etc.

IHESI : N'est-il pas difficile pour ces organisations de se hisser au niveau de performance des administrations occidentales dès lors qu'elles n'ont pas accès à des instruments comme le sis ou d'autres bases de données informatisées ?

Gilbert GALY :

Pour des raisons avant tout strictement matérielles, l'adhésion au SIS ne pourra se faire avant l'adhésion à l'Union européenne : pour pouvoir intégrer de nouveaux pays au sein du SIS, il faut attendre la mise en place du SIS2. On avait envisagé de faire une expérience avec un de ces pays puisqu'il restait une place sur le SIS1 mais on y a renoncé : il n'était ni facile ni opportun d'en distinguer un. Ceci dit, les PECHO sont particulièrement demandeurs ; en Slovaquie, nous avons monté un jumelage dans le cadre du programme PHARE en vue de la préparation à son intégration dans l'espace Schengen.

INHESI : Dans le cadre des échanges bilatéraux, un fonctionnaire des PECHO peut-il contacter directement son homologue occidental, si besoin est ?

Jean-Jacques WILLEM :

Au premier trimestre 2001, sera créé le premier commissariat commun austro-hongrois dont l'objectif primordial est bien sûr de favoriser l'échange d'informations. Dans cette structure que nous sommes en train de monter, nous aidons actuellement les personnels à travailler ensemble. Compte tenu de la nature des flux, ce sont les autorités de police autrichiennes qui seront demandeuses d'informations ; on verra quelles seront les capacités de réponse de la police hongroise. Le commissariat commun entre l'Allemagne fédérale et la Pologne est un

succès. La prochaine étape consistera à le transformer en centre de coopération policier et douanier localisé aux environs de Frankfort sur Oder. Ces structures nous permettent de tester *in vivo* la fiabilité des services, leurs différences de niveaux, etc.

Gilbert GALY :

En matière d'échanges de coopération policière, j'ajouterais que la plupart de ces pays sont membres de l'OIPC et que par le canal des bureaux centraux nationaux, ils ont accès à un certain nombre d'informations.

YAN COURTIN :

En matière de coopération institutionnelle judiciaire, le programme PHARE des ministères de la Justice diffère selon les pays : devant reprendre le système européen, l'Ukraine, par exemple, a refait son Code de procédure pénale en moins de deux ans. Le personnel peu sensibilisé à ces matières connaît des difficultés pour intégrer notions et traités européens. Les députés eux-mêmes doivent acquérir ces connaissances spécifiques ; débordés par les impératifs de construction nationale à laquelle se superpose l'intégration européenne, ils sont obligés de réformer ce qu'ils venaient à peine de mettre en place. La coopération policière et douanière mise en place à travers PHARE contribue à l'accélération des processus de réformes engagées dans des pays dont

la vitalité est en elle-même extraordinaire.

Quant à reprendre quelque chose chez eux, j'évoquerai leur «œil neuf» : ils s'approprient les concepts que nous leur livrons clef en main, les transforment et les adaptent assez intelligemment. Nous leur demandons de reprendre, au moins au niveau institutionnel, l'acquis communautaire dans des délais excessivement courts mais nous oublions que ces pays ne sont pas stabilisés politiquement : le renouvellement des équipes politiques en place a une influence directe sur l'évolution du pays. Au reste, ils considèrent les standards diffusés par les conseillers pré-adhésion de l'Union européenne au mieux avec un certain amusement - ils savent faire la police -, sinon avec un peu d'agacement vis-à-vis de notre «colonialisme».

IHESI : *Cette coopération ne met-elle pas en lumière - comme on le lit assez fréquemment - une certaine concurrence des pays occidentaux, engagés dans la coopération avec les PECS ? Cette concurrence est-elle davantage liée à l'imposition de modèles répressifs ou à des considérations strictement commerciales (marché de la sécurité) ? Monsieur Willem, pourriez-vous nous donner votre avis puisque vous êtes bien placé pour comparer les approches de coopération française et allemande : concurrence ou homogénéité ? Si, il y a concurrence, ne peut-elle pas conduire à des aberrations ? Dans cette même livraison, Anton Dvorsek, universitaire slovène, rapporte qu'on a suggéré à son pays de*

s'inspirer d'une expérience de community policing anglaise, mise en place par la police du Surrey... Il s'en étonne tout en rappelant que la tradition historique et culturelle de son pays le prédispose bien plus à s'inspirer de modèles policiers latins ou continentaux.

Jean-Jacques WILLEM :

Concurrence, rivalité certes, sur laquelle jouent parfois les services étrangers. Lorsque j'ai ouvert le premier commissariat commun à Strasbourg en 1989, les premiers visiteurs ont été bien sûr les Allemands, mais ils sont rapidement venus accompagnés par des Polonais. Les autorités fédérales allemandes du ministère de l'Intérieur représentées par la police fédérale aux frontières se sont beaucoup investies pour aider leurs homologues polonais. Au début des années quatre-vingt-dix, des Hongrois sont venus pilotés par le SCTIP du ministère de l'Intérieur de Paris. De mon propre point de vue, il me semble que l'Allemagne fait preuve depuis dix ans d'une prise en compte stratégique sérieuse et efficace des besoins de ces pays : elle ne lésine pas sur les moyens matériels déployés vis-à-vis des pays candidats qui s'en trouvent le plus souvent impressionnés.

L'Allemagne applique une stratégie commerciale qui n'est pas la nôtre : je me souviens d'un directeur allemand de la police aux frontières que j'avais rencontré lors d'un déplacement en 1992, en Estonie ; outre sa casquette de représentant du ministère fédéral de l'intérieur

chargé d'une mission de coopération et d'évaluation, il m'avait dit représenter une entreprise allemande.

Gilbert GALY :

En tant qu'attachés de police, nous ne sommes en aucun cas des représentants de commerce des sociétés françaises mais il arrive que nous les aidions dans leurs démarches auprès de certains pays. À propos de TETRA-POL, par exemple, nous avons organisé plusieurs visites en France de délégations étrangères auprès des divers responsables pour leur montrer comment fonctionnait un service de communications ayant adopté cette norme ; nous avons présenté des systèmes d'identification automatisés d'empreintes digitales leur montrant notre savoir-faire et celui de nos industriels... Sans être intrinsèquement liées, les deux démarches ne sont pas totalement distinctes.

Les Allemands et les Français ne sont pas les seuls à avoir des officiers de liaison ou attachés de police en poste dans ces pays. Les Scandinaves ont un système assez original. L'attaché en poste, le plus souvent suédois ou danois, plus rarement finlandais, représente les services de police des cinq pays nordiques, Islande comprise. Les Néerlandais sont par contre un peu moins présents ; à Sofia, les Britanniques sont présents par l'intermédiaire d'un officier des douanes qui travaille au besoin avec la police, en Roumanie par l'intermédiaire de policiers conseillers auprès du

ministère de l'Intérieur ; les Espagnols s'investissent aussi, de même qu'un certain nombre d'Italiens. La concurrence existe, c'est indéniable ; mais tout en étant respectueux de leurs intérêts nationaux, les acteurs savent aussi travailler de concert de façon cohérente, avec l'idée d'une communauté d'intérêts par rapport à l'Union. Nous ne pouvons nous permettre d'adopter des attitudes diamétralement opposées entre Français, Allemands et Anglais, quand on constate par ailleurs une montée en force de la présence américaine. À mon arrivée en Hongrie en 1991, les Américains étaient très peu présents sur ces questions de police et de sécurité intérieure. Je les ai vus s'y intéresser de plus en plus à tel point maintenant que la lutte contre la criminalité organisée est une de leurs priorités stratégiques. Ils ont, il est clair, évolué quant à leur intérêt sur ces questions : en Hongrie, cela s'est traduit par leur implication dans l'*International Law enforcement Academy* de Budapest, par la mise en place d'une équipe conséquente qui travaille avec les policiers hongrois. Quelles sont leurs motivations exactes ? Je ne les connais pas mais en Bulgarie, nous étions en relation et leur coopération était généralement jugée très agressive car ils ont un peu tendance à présenter le système clef en main : « vous avez tel problème, nous on le traite ainsi ; si vous voulez réussir, il faut le traiter de même ». Profitant de la puissance économique des États Unis, les PECO travaillent avec eux, même

s'ils ne sont pas convaincus que ce soit exactement ce qui leur convient.

Patrick DEUNET :

À mon arrivée, en 1996, j'ai pu constater que les services français dans les PECO n'étaient pas très connus en comparaison de la présence allemande qui ne se manifestait pas forcément par des agents de liaison mais par des visites fréquentes sur des sujets bien précis, de même que la présence britannique qui, elle aussi, était très marquée....

À titre d'exemple, il est certain qu'en Roumanie et en Bulgarie, les démarches britanniques et américaines sont beaucoup plus visibles. Dans cette zone, en l'espace de deux ans, nos collègues américains ont renforcé leur présence ainsi que celle des sociétés américaines spécialisées dans la fourniture d'équipements. Par ailleurs, un bureau du FBI s'installe à Varsovie, un autre à Budapest...

Dans ce contexte, il est évident que nous nous devons de nous investir davantage tant vis-à-vis de nos futurs partenaires que dans notre propre intérêt.

Yan COURTIN :

Les Américains ont réussi une triple intégration : militaire, sécuritaire et

commerciale. L'Américain est véritablement un commerçant, et ce n'est pas péjoratif ; l'Amérique est une nation dynamique. Au fur et à mesure de la construction de l'Europe qui constitue pour eux une menace économique, il est dans leur intérêt de mener une politique économique agressive, ce que nous, nous avons du mal à faire.

Leur présence militaire dans la zone PECOB, qui répondait à des raisons précises et stratégiques, a été suivie d'une présence policière accrue dans les années 1991-1993, marquée notamment par des créations d'écoles (FBI, DEA).

Les États-Unis ont effectivement pris le pas sur l'Union européenne et les différentes relations bilatérales que nous avons tissées. Comment ? En arrivant avec un système complet, des stages payés clefs en main, etc.

Toutefois, les PECO ne sont pas toujours dupes, ils commencent à comprendre que les Américains ont un intérêt et restent européens au fond d'eux-mêmes : ils reviennent finalement nous voir, préférant collaborer avec nous. La géographie commande toujours : les relations de voisinage sont des relations durables et nous partageons un intérêt commun.

LES COOPÉRATIONS POLICIÈRES AUX FRONTIÈRES SCHENGEN GERMANO-TCHÈQUE ET GERMANO-POLONAISE

par Jean-Paul HANON

Les pratiques de la coopération policière aux frontières germano-polonaise et tchèque témoignent d'un triple glissement des contrôles frontaliers dans l'Europe des pays Schengen : glissement spatial, temporel et institutionnel.

Plus largement, l'observation de ces pratiques fournit une première réponse au mode de transmission des normes et des valeurs par les agences de police allemandes dans le contexte de la transition démocratique à l'Est. Démontrer comment ce mode de coopération est utilisé pour promouvoir une stratégie d'influence, et comment simultanément l'Allemagne cherche à faire légitimer son organisation policière dans l'Union européenne, est aussi l'un des objectifs de cet article.

....

«La question consiste à savoir si nous devons créer une loi pour favoriser l'immigration. Dans le contexte actuel, cela n'a pas de sens. À l'horizon prévisible, j'estime que nous devrions fixer des quotas d'immigration à zéro. Cela n'empêche pas d'avoir un flux migratoire, dû aux demandeurs d'asile, aux réfugiés, aux rapprochements familiaux, sur lequel nous avons une marge de manœuvre très faible». (Otto SCHILLY, ministre de l'Intérieur, *Le Monde*, 16-12-99)

«Au Kosovo, la prévention des crises est restée sans résultats ; cela signifie qu'une réaction inévitable à la crise a dû être menée, si l'on ne voulait pas assister à un grossissement des flux de réfugiés» (Rudolph SCHARPING, ministre de la Défense, Hambourg - Discours du 8 sept. 1999 à la *Führungsakademie*)

Au moment où l'élargissement géographique de l'Union européenne prend contour et où la Commission et la Cour de Justice vont pouvoir vérifier le degré d'ouverture des frontières, on pourrait légitimement penser que le contrôle d'une frontière extérieure Schengen telle que celle qui sépare la Pologne, la République tchèque d'une part et l'Allemagne d'autre part est de moins en moins justifié : pourquoi en effet continuer de limiter la circulation des personnes dans un espace de liberté de mouvement sans précédent ? Comment et surtout pourquoi un pays signataire de l'accord Schengen aussi essentiel que l'Allemagne pourrait-il encore penser à déconnecter libre circulation des populations et circulation accrue des capitaux, des biens et des services dans cet espace en extension ?

La réorganisation des polices fédérales allemandes et l'observation des pratiques de coopération policières à la frontière germano-polonaise et germano-tchèque montrent

que la gestion de cet espace de liberté obéit dorénavant à des paramètres plus complexes qui vont bien au-delà du contrôle de l'immigration, même si cette question et son corollaire, le crime organisé, continuent de structurer le discours politique allemand.

Cette complexité tient selon nous à trois facteurs : les enjeux de sécurité intérieure tels que l'Allemagne les conçoit pour son territoire et pour l'Union européenne ; le mode d'organisation de ses polices et leur mode de relation au sein d'une structure fédérale ; le concept allemand de la sécurité intérieure « élargie ».

C'est à l'aune de cette grille de lecture que seront ensuite décrites les pratiques de contrôle et de coopération entre police allemande et polonaise, puis police allemande et tchèque et leurs conséquences. Nous pourrons alors tenter de dégager quels sont les enjeux européens de ce mode de coopération policière.

LE CONTRÔLE DE LA FRONTIÈRE EXTÉRIEURE SCHENGEN

ALLEMANDE : APERÇU D'UNE DYNAMIQUE

LES ENJEUX

L'application des accords de Schengen oblige l'Allemagne à intensifier le contrôle de sa frontière orientale pour des raisons qui tiennent d'abord à sa position géographique : l'Allemagne reste le pays de destination privilégié et d'accueil des populations migrantes et celui des diasporas. La responsabilité allemande en matière d'immigration et de répression des trafics est d'emblée nationale et européenne. Le discours politique allemand a d'ailleurs épousé cette réalité, associant immigration et lutte contre le crime organisé, surtout celui venant de l'Est ; il a mis et continue de mettre l'accent sur la dégradation que pourrait subir le *Welfare* à l'allemande si ces deux dangers confondus n'étaient pas sinon jugulés, du moins réprimés. L'action conduite par les différents ministères de l'Intérieur, qu'ils soient de droite ou social-démocrate, s'articule alors sur un tryptique classique : augmentation des reconduites à la frontière, diminution des demandeurs d'asiles à partir

d'une liste de pays dits « sûrs », retour des réfugiés, qui demeure l'objectif prioritaire de l'Allemagne.

Cette mise en œuvre, plutôt conventionnelle, du traité masque cependant d'autres enjeux, plus éclatés et d'essence plus dynamique que le contrôle apparemment linéaire de la frontière extérieure ne le laisse supposer.

Sur le territoire national allemand d'abord. Ce sont les nouveaux *Länder* qui constituent la zone réceptacle des flux migratoires et trafics : il n'est envisageable ni qu'ils cumulent déficits économiques, sociaux et de sécurité, ni de leur signifier que le mode d'intégration allemand ne fonctionne pas. Par ailleurs, la nouvelle loi sur la nationalité, en fixant de nouvelles normes pour l'obtention de la nationalité allemande, donne une nouvelle acuité aux contrôles des flux migratoires et à l'élaboration de modes de vie entre Allemands « de sang et de sol ».

Dans le cadre de l'Union européenne ensuite. Les pays « du premier cercle », la Pologne et la République tchèque, seront les futurs pays de frontière extérieure Schengen. Si l'Allemagne veut garder la maîtrise de sa propre sécurité, il lui faut adapter et transmettre concepts et pratiques de contrôle à ce qu'elle estime être aussi son aire d'influence privilégiée.

Enfin, compte tenu de la nécessité pour l'Allemagne de gérer deux impératifs contradictoires : l'autonomie policière de ses régions et sa volonté d'harmoniser objectifs et procédures en matière de sécurité et de police en Europe, il lui faut tenir un discours tantôt alarmiste, tantôt rassurant : alarmiste lorsqu'il porte sur l'ampleur du risque migratoire et du crime organisé, rassurant lorsqu'il s'agit de faire comprendre à ses partenaires l'efficacité et donc l'intérêt du savoir-faire allemand.

L'ORGANISATION DES POLICES ALLEMANDES : INDÉPENDANCE ET COOPÉRATION

L'organisation des agences de sécurité allemandes repose sur les deux principes constitutionnels suivants : fédéralisme, stricte séparation des champs de sécurité intérieure et extérieure et des compétences entre les agences, celles-ci

étant régies à la fois par la loi fondamentale, la loi sur la protection de la Constitution et une loi particulière précisant les attributions de chaque agence.

Outre les trois agences fédérales qui nous concernent : la police de protection des frontières ou *Bundesgrenzschutz* (BGS), le bureau fédéral de police judiciaire ou *Bundeskriminalamt* (BKA) et le bureau criminel des Douanes ou *Zollkriminalamt* (ZKA), chaque région ou *Land* dispose de polices régionales, relevant du ministère régional de l'Intérieur et la loi fondamentale reconnaît l'autonomie des régions en matière de police.

L'indépendance des polices fédérales et régionales est consacrée par trois principes qui veulent que les polices régionales ne soient pas subordonnées aux polices fédérales, qu'à l'intérieur des polices fédérales, les représentations régionales soient autonomes vis-à-vis de leur direction centrale, et que les bases de données et fichiers gérés par les agences de police régionales et fédérales soient séparés et leur accès sélectif, contrôlé rigoureusement par l'office de protection des données.

Il ressort de cette séparation entre les niveaux fédéral et régional que le contrôle de la frontière germano-polonaise et germano-tchèque pose aux différentes agences de police quatre problèmes à résoudre. Comment ajuster les pratiques de contrôle de la zone frontalière (le transnational) au niveau régional puis fédéral (le national) ? Comment s'établit la jurisprudence des pratiques policières de contrôle ? Avec quel processus de contrôle démocratique ? Comment ajuster le niveau des forces, de chaque côté de la frontière, à l'évolution des pratiques policières et à la séparation entre les différents niveaux de responsabilités, le local, le régional et le fédéral ? Comment concevoir la coopération policière avec les autres États frontaliers ?

LE CONCEPT DE SÉCURITÉ INTÉRIEUR ALLEMAND

Le concept de sécurité intérieur allemand - formalisé dans le programme d'actions pour la sécurité intérieure de 1994 (*Program Innere Sicherheit 1994*) - prend en compte et intègre les dispositions de sécurité de l'accord technique

pour les fondre dans un modèle policier plus vaste... qui se trouve du même coup « légalisé » à l'échelon européen.

Le concept repose désormais sur le principe suivant : est considéré comme menaçant ce qui fait peur au citoyen allemand, ce qui peut menacer son intégrité physique ou faire obstacle à son « épanouissement économique et social ». Deux zones d'application de ces peurs sont à considérer : la zone de frontière extérieure Schengen que jouxtent les nouveaux *Länder* et les zones de concentration urbaine.

De fait, Schengen est venu confirmer que la perception des menaces avait changé de nature, que les mouvements de tout genre induits par l'ouverture des frontières étaient à la source des peurs ressenties par l'individu et la communauté dans laquelle il s'inscrit. L'imprévisibilité de ces mouvements perpétrés « par des groupes qui dérangent » (émigrants, demandeurs d'asile, clandestins, trafiquants, entrepreneurs, etc.) fait croître l'irrationalité des peurs individuelles et collectives. Elles affectent le bon fonctionnement de la société allemande et d'abord l'intégration des populations des nouveaux *Länder* et demandent alors à être supprimées, restreintes ou dédramatisées : à cet égard, être pays de frontière extérieure, maritime et terrestre, Schengen, c'est confirmer le concept allemand préexistant de sécurité intérieure, concept qui repose sur une forte centralisation informatique du renseignement policier et sur l'autonomie des niveaux opérationnels régionaux, dont la lutte anti-terroriste menée dans les années soixante-dix avait une première fois confirmé le bien-fondé.

LA COOPÉRATION POLICIÈRE À LA FRONTIÈRE POLONAISE ET TCHÈQUE

ÉTAT DES FORCES

Sans vouloir ici procéder à un état exhaustif des forces de police allemandes, il nous semble cependant nécessaire d'indiquer brièvement l'organisation générale actuelle et les aires de compétences de ces forces ; ceci afin de préciser les modes de l'articulation État-Régions et les différents

processus de coopération de ces polices, deux paramètres qui influent évidemment sur la coopération transfrontière.

*La police fédérale de protection des frontières ou
Bundesgrenzschutz (BGS)*

Elle est subordonnée au ministère de l'Intérieur et son emploi est réglé par la loi sur le BGS de 1994. Depuis 1989, les effectifs du BGS ont presque doublé, passant de 24 000 à 40 000 agents, dont 6000 proviennent de la police des frontières de RDA et 5000 sont issus de l'ex police est-allemande des transports, capables dans leur majorité de parler le russe, voire le polonais ou le tchèque.

Le BGS est articulé en cinq Directions interrégionales (*Präsidium*), dont celle de l'Est, Berlin, elles-mêmes subdivisées en Directions régionales (BGS-Amt) et en Inspections (BGS-Inspektion). Ces Directions interrégionales relèvent, sans liens de subordination, de la direction du BGS à Coblenze qui fournit en quelque sorte une activité de service dite de «*conception, coordination, évaluation*». En particulier, elle a pour rôle majeur d'effectuer une analyse stratégique de l'action policière à mener à partir de ses sources d'information, d'élaborer de nouveaux concepts, de proposer des modes d'action au ministère de l'Intérieur qui les rediffuse aux Directions interrégionales.

Au total, la direction du BGS est tout à la fois une centrale de recueil et d'exploitation du renseignement en matière de sécurité intérieure, un centre de coordination interrégional, un organisme chargé des relations avec les pays Schengen, une centrale de communication avec l'étranger et un organisme de relations publiques... efficace.

Réorganisé successivement en 1990, 1992, 1994, 1998, le BGS a dorénavant, pour les missions qui nous intéressent, celles de protéger des frontières fédérales, des missions de police des chemins de fer, de police des aéroports, de police maritime en mer Baltique et du Nord, de soutien au *Bundeskriminalamt* (BKA) et aux polices régionales. Il dispose également à quatre niveaux : local, départemental (Inspection), régional et national, et d'un service de lutte contre le crime organisé ou *Verbrechenskämpfung* (VB).

*L'Office fédéral de police judiciaire ou
Bundeskriminalamt (BKA)*

Il constitue l'autre police fédérale allemande subordonnée au ministère de l'Intérieur. Elle compte 6 500 personnels et ses attributions particulières sont fixées dans la loi portant création de l'Office fédéral de police criminelle de 1951. Elles sont au nombre de trois : lutter contre les criminels opérant sur plusieurs *Länder* à la fois ou bien au niveau international ; assumer les fonctions de centrale de renseignement et d'information de la police judiciaire ; être le Bureau central national d'Interpol.

Le BKA peut donc être requis par l'autorité compétente du *Land*, le Ministre fédéral de l'Intérieur ou le Procureur général fédéral.

Sa mission de renseignement est assurée par la permanence judiciaire (*Kriminaldauerdienst*). Ce service est interconnecté avec les réseaux des polices régionales et centralise les informations qui sont immédiatement accessibles aux policiers habilités. Les données sont mises à jour en permanence. Les délais d'inscription au fichier BKA sont surveillés et effacés de façon automatique lorsque le délai prescrit expire.

Sa base de données est aussi alimentée par les bureaux régionaux : les *Landeskriminalämter/LKA* (sur lesquels il n'a aucune autorité).

Le BKA publie également quotidiennement un bulletin actualisé dit «de Recherches» (*Bundeskriminalblatt*). Il dispose de traducteurs, de spécialistes des transmissions, de logiciels qui vérifient et comparent les empreintes digitales. L'informatisation du système permet aujourd'hui de comparer très rapidement une empreinte digitale à la totalité du fichier et de la mettre en relation avec la photo de la personne recherchée. Le système de téléphoto (*BildVerübertragung/Telebild*) existe depuis 1969 et a permis d'accélérer l'échange d'informations concernant les empreintes digitales entre polices.

Au titre de Bureau central d'Interpol, le BKA est chargé de tenir à jour la liste des délinquants recherchés et des nouvelles techniques criminelles. C'est à la division

OA/*Organisierte und Allgemeine Kriminalität* (criminalité organisée et générale) qu'incombe cette tâche. En ce qui concerne la grande criminalité, le BKA a également des compétences en matière de poursuite judiciaire dans les domaines du terrorisme, du trafic d'armes, des munitions et explosifs, des stupéfiants, de la fausse monnaie, du trafic des êtres humains... Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'application des accords de Schengen, le BKA est également relié au système national SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*) qui contrôle les entrées aux frontières et qui alimente le sis (*Système d'Information Schengen*) sur lequel sont interconnectés les pays Schengen.

Un réseau international de transmission et de radiocommunication relie le BKA à presque tous les pays du monde ainsi qu'à l'Organisation internationale de police criminelle, l'OIPC-INTERPOL de Lyon.

En tant que bureau central de police, le BKA est chargé de réprimer la criminalité, de coordonner l'action entre l'État fédéral et les régions, d'apporter son aide aux polices régionales, mais il ne sera chargé de l'enquête judiciaire que si le *Land* lui demande assistance. Et, même dans le cas où il est chargé de coordonner l'enquête, la responsabilité effective incombe toujours à la région.

Seul le parquet fédéral peut le saisir directement et c'est généralement en matière de terrorisme.

Depuis le 13 novembre 1972, le BKA a mis en place le fichier central INPOL qui permet aux policiers d'obtenir en quelques secondes des renseignements sur les personnes et les véhicules recherchés en interrogeant l'un des 3000 terminaux répartis sur le territoire fédéral. Cette puissante base de données fut constituée dans les années soixante-dix pour lutter contre la *Rote Armee Fraktion/RAF*. INPOL possède toujours un accès limité et sélectif au fichier NADIS, le système d'information des services de renseignement (*Nachrichtensinformationssystem*).

Un fichier d'un type nouveau, dit fichier génétique (*Gendatei*) ou fichier ADN (*DNA-Analyse-Datei*) est ouvert depuis le 17 avril 1998 au BKA de façon à ficher les auteurs de crimes sexuels ou ayant partie liée à la criminalité

organisée de ce type. La mise en place de ce fichier a été approuvée par l'ensemble des ministres de l'Intérieur de la Fédération et des *Länder*.

Dans le cadre de Schengen, le BKA fait partie des organes centraux chargés de la coopération policière internationale. Il est responsable des demandes d'aide en matière judiciaire : autorisations concernant le droit d'observation ordinaire ou en urgence. En cas de demande d'autorisation concernant le droit d'observation en urgence, le franchissement de la frontière doit être communiqué immédiatement pendant l'observation au BKA qui joue par ailleurs le rôle de SIRENE national.

L'agence dispose aussi au niveau fédéral d'un Institut de technique criminelle (*Kriminaltechnisches Institut/KT*) qui effectue des recherches théoriques et appliquées en matière de recherche criminelle et coopère étroitement avec les centres de recherche régionaux des *Landeskriminalämter*. L'une des fonctions essentielles de cet Institut est la constitution de fichiers centraux mis à la disposition des polices pour identifier des personnes ou des objets. S'ajoute à ce centre de recherche un Institut de Criminalistique qui s'intéresse de façon systématique à la criminalité et à son évolution. À partir d'observations réalisées au niveau fédéral et au niveau régional, celui-ci établit des statistiques et élaborer pour la police des méthodes de travail adaptées aux nouvelles formes de criminalité. Les résultats de ces recherches passent ensuite dans la pratique policière sous forme d'informations, de stages de formation ou de perfectionnement.

Les douanes : Zollkriminalamt et Zollfahndungsdienst (ZKA)

Le *Zollkriminalamt/ZKA*, bureau criminel des douanes, directement subordonné au ministère des Finances, a son siège à Cologne. Créé en 1952 sous le nom de *Zollkriminalinstitut*, il a été réorganisé et rebaptisé en 1992, à la suite du scandale de la vente de gaz toxiques à la Libye, connu sous le nom d'*« affaire Rapta »*. Les effectifs du ZKA ont augmenté ces dernières années pour atteindre aujourd'hui environ 600 collaborateurs.

Il est tout à la fois une centrale de recueil, de traitement et d'exploitation de l'information au profit des bureaux locaux d'enquête douanière (les *Zollfahndungssämter*) ; un organisme de surveillance du commerce extérieur ; un centre de coordination des enquêtes ; une centrale d'échanges d'informations entre l'Organisation mondiale des Douanes, les ministères, les organismes policiers et douaniers étrangers, les tribunaux, les procureurs, le BGS, le BKA, les LKÄ, les services fiscaux, l'Office de protection de la Constitution (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) et l'agence fédérale de renseignement (*Bundesnachrichtendienst*).

Fondamentalement, la distinction des tâches s'effectue ainsi : BGS et BKA s'occupent des personnes, tandis que le ZKA traite des marchandises. En réalité, les enquêtes des différentes agences se recoupent souvent en matière de trafic de produits falsifiés, drogue, armes conventionnelles, biologiques ou chimiques, criminalité organisée...

Le ZKA dispose de fonctionnaires du Parquet qui ont le droit de mener des enquêtes, mais usent peu de cette possibilité. Ce sont principalement les *Zollfahndungssämter*, bureaux locaux d'enquête douanière, qui sont chargés des enquêtes de terrain en cas de transport ou livraison de produits suspects. Au niveau local existent des groupes d'enquête conjoints douanes/police en matière de stupéfiants (*Gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift/GER*) et des groupes d'enquête conjoints douanes/LKA en matière financière (*Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe/GFG*).

La police régionale

Un certain nombre de pouvoirs détenus en France par l'État central sont en Allemagne l'affaire des régions. La police est l'un de ces domaines qui relève de l'autorité régionale. Chaque *Land* dispose donc de sa propre police subordonnée au ministère régional de l'Intérieur. La police régionale, ou *Landespolizei*, se subdivise elle-même en plusieurs types de police : la police de sécurité publique, judiciaire, fluviale et d'intervention.

Rappelons que les polices régionales ne sont en aucun cas subordonnées aux polices fédérales.

Conséquences

L'Allemagne - à l'exception de tout autre État Schengen – est non seulement entrée de plain-pied dans la logique Schengen, mais qui plus est, a démarqué ou du moins adapté son propre système policier à cette logique – ce qui fut d'autant plus facile qu'elle a su imposer sa vision de l'organisation européenne dès le milieu des années quatre-vingt.

Cette adaptation s'est faite de manière constante depuis 1992, d'où l'importance de la restructuration des polices fédérales, pour désormais proposer un modèle de police proactif, très informatisé, à forte analyse stratégique.

Si ce modèle, régulé par le droit, se caractérise par des limites de compétence très marquées entre les organismes, il n'en repose pas moins sur un niveau de coordination très étroit entre polices fédérales, polices régionales et polices étrangères d'une part, et d'autre part sur une très grande autonomie des polices régionales et fédérales, en matière de budget, d'emploi et de structures.

C'est cette structure qui fonctionne dans les *Länder* de Saxe, du Mecklembourg-Poméranie-Orientale et du Brandebourg selon des modes opératoires formels et informels que nous allons décrire.

PRATIQUE DE LA COOPÉRATION AVEC LA POLOGNE

Fondements de la coopération germano-polonaise

Les fondements de la coopération policière en matière de contrôle des frontières reposent sur la signature d'accords juridiques particuliers et la mise en place de partenariats entre les polices des deux pays. Dès juin 1991, avait été signé un premier traité de «bon voisinage et de coopération» avec la Pologne précédé par les premiers accords de réadmission signés la même année avec ce pays.

En août 1992, entre en application un accord de coopération en matière de lutte contre la criminalité organisée suivi en mai 1993, par la signature d'un nouvel accord bilatéral de réadmission.

En 1995, au niveau politique régional germano-polonais, est créée une cellule de coordination (KOST : *Koordinierungstelle*) entre les bureaux régionaux du BKA représentant les *Länder* de Saxe, Mecklembourg-Poméranie-orientale et Brandebourg pour l'emploi, de chaque côté de la frontière, de fonctionnaires allemands parlant le polonais et la titularisation de Polonais en tant que fonctionnaires de police.

Puis au niveau politique régional européen est mis sur pied un «groupe de travail pour la coopération policière avec les PECO» où sont parties prenantes les mêmes *Länder* que cités précédemment. Lors de sa session à Sofia en juin 1997, ce groupe prônait la coopération entre polices et parquets des deux pays et mettait en place des programmes de formation, des bourses d'études et des stages.

Il n'est alors pas étonnant que l'Allemagne et la Pologne signent en 1995 un «traité d'État de coopération des polices et des polices de frontières dans les zones frontalières», lui-même suivi d'un accord en 1997 créant des groupes d'enquête communs destinés à démanteler les filières du crime organisé.

Les accords en préparation au niveau régional peuvent alors entrer davantage dans le détail de la coopération policière : ils visent à généraliser les groupes d'enquêtes et les PC communs.

Pratiques de la coopération à la frontière germano-polonaise

C'est le *Présidium* Est du BGS qui est responsable du contrôle des frontières Schengen avec la Pologne et la République tchèque.

Les policiers du BGS contrôlent à la fois les postes frontières et la frontière «verte», c'est-à-dire une zone de trente kilomètres en deçà de la rivière Neisse. Le long de cette frontière, ils opèrent en mêlant actions de patrouille, d'observation et d'interception. Ils sont majoritairement issus de la région, entretiennent de bons contacts avec la population, ce qu'atteste l'utilisation fréquente du «*Bürgertelefon*» («téléphone des citoyens»), dont le numéro figure sur leurs

véhicules. Par ailleurs, les conducteurs de taxi sont tenus de signaler le transport de « clients suspects ».

Une équipe d'observation de trente personnes peut faire appel aux services spécialisés (véhicules spéciaux, unités d'intervention, surveillance aérienne) et à la réserve de la police régionale. Les fonctionnaires du BGS ont aussi recours à une technologie de pointe : capteurs, appareils radio enregistreurs, jumelles thermiques, caméras thermiques montées sur véhicules ou hélicoptères, etc.

La coopération formelle et informelle entre les représentations régionales du BGS, du BKA, les polices régionales et les douanes sur les mouvements frontaliers s'effectuent en fonction de l'analyse du renseignement centralisé et des besoins logistiques.

Par ailleurs, la direction régionale du BGS de Berlin dispose aussi de services de lutte contre le crime organisé (*Verbrechensbekämpfung*), véritables bureaux d'enquêtes qui opèrent différemment de ceux de la police. En effet tandis que la police régionale enquête *a posteriori* sur un des faits précis, le BGS effectue davantage un travail de fond, s'intéressant à des actions criminelles en gestation, remontant les filières grâce à des indicateurs, filant les suspects ou accompagnant des livraisons surveillées jusqu'au flagrant délit.

Toutes les données recueillies sont exploitées par les systèmes informatiques selon un cycle classique, de type militaire, de traitement du renseignement.

À cet égard, la coopération de ces agences avec leurs homologues polonais a longtemps posé de délicates questions de procédures et de modes opératoires. En effet, si les agents allemands disposent d'une large initiative personnelle pour remplir leur mission, leurs homologues polonais sont liés à des directives très strictes qui ne leur laissent guère de marge de manœuvre. Par ailleurs, la Pologne confie encore partiellement la surveillance de ses frontières à des soldats du contingent, mal rétribués et peu formés.

Pour pallier ces insuffisances, les fonctionnaires allemands organisent une à deux fois par mois des soirées d'information mutuelle afin de « faire connaissance et de comprendre les méthodes de travail de l'autre partie ».

Cette coopération informelle prend un tour plus technique lorsqu'elle se fait sous l'égide des transferts de matériels, ceux de communications en particulier, de façon à «unifier les procédures».

Enfin, pour la réadmission des 10 000 réfugiés qui transsident annuellement par la Pologne, celle-ci perçoit environ 120 millions de DM dont 49 % sont utilisés pour «l'équipement et la formation d'une police des frontières polonaise réorganisée», 38 % de ce budget allant aux autres polices.

Notons encore que les agents des deux pays prennent directement contact à la frontière et ce, de manière habituelle sans que l'on fasse usage de la voie hiérarchique politique Bonn-Varsovie, ou policière par Coblenze pour le BGS et Wiesbaden pour le BKA.

PRATIQUE DE LA COOPÉRATION À LA FRONTIÈRE EXTÉRIEURE GERMANO-TCHÈQUE

204

L'évolution des statistiques de la criminalité transfrontalière montre que l'axe principal s'est déplacé de la frontière polonaise vers la frontière tchèque. Ces nouvelles données ont entraîné la signature d'un traité particulier de coopération policière entre le *Land* de Saxe et la République tchèque qui, outre les accords de réadmissions passés entre les États allemand et tchèque, constitue le fondement juridique de la coopération transfrontière.

Ces accords ont été accompagnés d'une restructuration des forces de police allemandes sur cette frontière et la création d'un nouveau centre du BGS à Chemnitz en 1998. Au total, plus de 1 400 fonctionnaires du BGS surveillent les 300 km de cette portion de la frontière extérieure sud-est.

Si les modes opératoires et les pratiques de la coopération s'apparentent à celles décrites à la frontière germano-tchèque, le plus surprenant demeure une fois de plus la très grande initiative dont dispose le chef du centre de Chemnitz pour mettre en place tout le processus de coopération informelle qui servira ensuite de socle à des accords pris aux niveaux local, régional voire fédéral, ces derniers n'étant finalement que des accords cadres que le *Land* de

Saxe et la Direction générale du BGS pourront de nouveau adapter suivant les besoins de sécurité.

En définitive, l'observation des pratiques de la coopération policière aux frontières germano-polonaise et germano-tchèque peut être vue comme l'histoire des allers et retours entre les jurisprudences établies au niveau local et leur traduction au niveau fédéral d'une part, entre ces accords cadres établis au niveau fédéral et leur contrepartie voire leur imposition au niveau international, que ces pays appartiennent à la zone Schengen ou qu'ils jouxtent l'autre côté de la frontière extérieure.

ENSEIGNEMENTS

Une coopération du fort au faible

La coopération policière entre l'Allemagne et la République tchèque et la Pologne est une coopération qui n'est pas exempte d'arrière-pensées avec en ligne de mire l'adhésion de ces deux pays à l'Union européenne.

À cet égard, il convient de distinguer niveau opérationnel et niveau d'adhésion à cette coopération. À cet égard, les sous-entendus sont plus nombreux qu'il y paraît.

Le *welfare* allemand n'est pas celui des Polonais ou des Tchèques, ce que vient confirmer chaque jour la différence de salaire et d'équipement avec leurs homologues allemands.

Les échanges d'informations n'ont pas la même signification. En dépit de la technologie et de la sophistication des moyens allemands pour le recueil et le traitement de l'information policière, ils n'ont accès qu'à une faible partie de celle-ci. Inversement, ils ont l'impression que tout élément d'information donné par eux va être immédiatement intégré dans un processus de traitement qui les dépasse.

Si l'on ajoute que Tchèques et Polonais sont tenus par leurs directives nationales, cela signifie du même coup une généralisation des comportements d'auto-contrainte non seulement parmi les fonctionnaires de police mais aussi dans la population de ces deux pays ; comportements qui, à terme, peuvent générer des réactions de rejet quand il

s'agira pour eux de contrôler leur propre frontière orientale... selon le mode Schengen

Les échanges de technologie participent de ce même problème. Polonais et Tchèques sont bien conscients que les matériels allemands qu'ils utilisent et la formation qui leur est donnée conduisent à répliquer des modes d'action et de comportement qui ne sont pas forcément les leurs, qui les contraignent dans leurs procédures et pour longtemps.

Ils sont également conscients que tout le processus de coopération policière vise à répliquer également le modèle allemand à leur frontière orientale. La question est alors de savoir qui va contrôler la mise en place de ce processus et pendant combien de temps.

Au total, la coopération policière entre Allemagne, Pologne et République tchèque peut être également lue comme un enjeu de pouvoir sous l'effet de la contrainte des échanges de technologie, de la formation, des procédures communes qui finissent par être imposés sans que ces facteurs s'appuient sur des valeurs réellement partagées.

Par ailleurs, si le modèle allemand de la coopération policière paraît fondé sur une large autonomie des niveaux opérationnels et décisionnels au quadruple échelon local, régional, fédéral et international, si effectivement les modes de coopération policière locale et régionale fondent la jurisprudence qui servira ensuite à l'établissement d'accords cadres, de l'État vers la région et entre États, il n'en reste pas moins que cette apparente souplesse a deux effets majeurs : elle décentralise les contrôles dans toute la profondeur du territoire national et renforce les comportements d'auto-contraintes ; elle est éminemment intrusive.

À cet égard et en dépit des discours tenus sur l'élargissement de l'Europe à l'Est, la coopération policière entre l'Allemagne, la Pologne et la République tchèque est surtout vecteur de pouvoirs et d'influence. Elle a également pour objet de servir de laboratoire à une organisation policière allemande dont le but est au minimum d'être une référence incontournable pour l'élaboration d'une architecture policière européenne, au mieux de servir de modèle.

La force de l'Allemagne résiderait alors en son aptitude à mettre en place des structures de coordination policières

dès le niveau local, de faire accepter les pratiques et les jurisprudences qui en résultent par les futurs pays Schengen, pour ensuite les proposer dans un cadre plus large, les valider et ainsi les légitimer au sein de l'Union Européenne.

CONCLUSION

La coopération policière entre l'Allemagne, la Pologne, la République tchèque est d'abord l'objet d'un paradoxe ou d'une ambiguïté centrale : elle se veut souple, distingue entre les niveaux local, régional, fédéral ; elle semble s'établir de gré à gré à la périphérie pour constituer ensuite le socle de pratiques démocratiques claires et soumises à contrôle au niveau central : le discours politique qui la caractérise repose d'ailleurs sur ces critères pour un grand plaidoyer sur l'élargissement à l'Est. En fait, cette coopération concentre et articule des architectures policières fortement opérationnelles tout au long d'une zone frontière élargie (de la zone frontière au périmètre de sécurité) et se révèle d'autant plus intrusive que le système judiciaire allemand est fondé sur la preuve par l'enquête.

Paradoxalement encore, le processus de coopération policière mis en place par l'Allemagne à l'échelon européen fonctionne cette fois-ci du centre vers la périphérie. Il est ainsi générateur de suspicions, donc de malaise ; malaise renforcé parce qu'il fait de la technologie et de la centralisation du renseignement policier des vecteurs de pouvoir. D'où les questions : comment les polices peuvent-elles transmettre et protéger des valeurs démocratiques ? Où se fait l'accord ? Quelle est la part entre rhétorique politique et peurs... allemandes ? Y a-t-il accord sur le bien commun à partager ? Quelle est la nouvelle légitimité des cadres de coopération à inventer ? Quelle est la place des systèmes de renseignement de masse en démocratie lorsqu'ils recouvrent un triple glissement des contrôles frontaliers : spatial, de la ligne frontière au périmètre de sécurité ; temporel, d'un moment précis à un moment indéterminé ; institutionnel, puisque les contrôles sont effectués aussi par des agences intermédiaires ou privées ?

Mais également, quelle est la complémentarité entre coopération policière en Europe et intervention militaire si l'on se réfère à la déclaration du ministre de la Défense allemand, Monsieur Schäping¹, qui a confirmé implicitement le déploiement des forces armées allemandes en complément de l'action policière ?

Finalement, l'Allemagne n'aurait-elle pas fait le choix – discret – de privilégier l'action policière pour transmettre ses normes et ses valeurs, délégitimant l'engagement militaire qui n'interviendrait qu'en soutien de celle-ci, donnant tout son sens au concept de « sécurité intérieure élargie » formulé... par un ministre de la Défense ?

■ **Jean-Paul HANON**

*Professeur aux écoles de Coëtquidan -
Chercheur (département RI/sécurité des États du CREC St-Cyr)
Maître de conférence à Sciences-Po - Paris*

....

(1) R. SCHÄPING, ministre de la Défense, cf. note p. 191.

B I B L I O G R A P H I E

- BIGO (D.), HANON (J-P.), TSOUKALA (A.), 1999, Rapport final sur «Approche comparative des problèmes de sécurité intérieure», Contrat 98/010.T/DSF/DAS, 195p
- CILIP, 1994, *Bürgerrechte & Polizei*, Schwerpunkt : (Parteien) Politik «Innere Sicherheit», 48, 2, 103 p.
- CILIP, 1996, *Bürgerrechte & Polizei*, Schwerpunkt : Innere Sicherheit in der EU (Dokumente), 53, 1, 102p.
- CILIP, 1998, *Bürgerrechte & Polizei*, Schwerpunkt : Europas neue Grenzen, 59, 1, 102p.
- BUSCH (R.), 1995, *Grenzlose Polizei ? Neuegrenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*, Westfälisches Dampfboot, 435 p
- DEN BOER (M.), BOHNERT (J-F.), CAESAR (P.), 1996, *Zusammenarbeit Der Polizei und Justizverwaltungen in Europa. Die Situation nach Maastricht-Schengen und sis*, Hüthig/HVS, 34p.
- DÖRMANN (U.), 1996, *Wie sicher fühlen sie die Deutschen ?, BKA Forschungsreihe*, 67p.
- RIESMANN (HG.), SCHLICHTING (U.), 1995, *Handbuch Sicherheit. Militär und Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Daten, Fauten, Analysen, Reihe Demokratie, Sicherheit, Frieden, Nomes*, Baden-Baden.
- LANGE (H-J.), 1999, *Innere Sicherheit im politischen System der BRD*, Lesle-Budrich, Opladen.
- ORGANISIERTE KRIMINALITÄT, BKA-Arbeitstagung, 1996, BKA Forschungsreihe, 340p
- RISCH (E.), 1997, *Die deutsche Polizei und Europa*, BKA Forschung, 96p.
- VON MÖLLERS MARTIN (H.), 1996, *Deutsche und Polen, Nachbarn in Europa. Politische und rechtliche Aspekte zu grenzpolizeilichen Einsätzen*, Zentralber.
- WITTKÄMPFER (G. W.), KREVERT (P.), KOHL (A.), 1996, *Europa und die Innere Sicherheit*, BKA Forschungsreihe, 610p.

L'ÉVOLUTION DU MÉTIER DE SAPEUR-POMPIER

par Philippe d'IRIBARNE

Longtemps centrales dans la définition et la philosophie de leurs missions, mais aussi dans les représentations populaires, les valeurs qui ont forgé l'identité professionnelle des pompiers sont aujourd'hui sérieusement ébranlées. Devenus missionnaires d'une urgence polymorphe et mal délimitée, les « soldats du feu » voient leur responsabilité de plus en plus exposée, et ce dans un contexte de juridicisation de la société.

Par ailleurs, une logique de compétence s'est progressivement substituée à l'éthique du dévouement, non sans conséquences sur les équilibres traditionnels entre bénévolat et professionnalisation.

N o t e s e t é t u d e s

211

Une étude, réalisée à la demande de l'INESC, a eu pour objet de comprendre, dans leur variété, les réactions des sapeurs-pompiers aux multiples évolutions qui affectent actuellement l'exercice de leur métier.¹ Nous avons été particulièrement frappés par l'influence de l'évolution de la société sur l'exercice du métier de pompier : augmentation des demandes « d'assistance » aux personnes qui ont progressivement pris le pas sur l'activité, autrefois centrale, de lutte contre l'incendie ; tendance à demander aux pompiers, au nom du service public, les services les plus divers ; évolution d'une partie de la

population d'un sentiment de gratitude envers des pompiers considérés comme des « héros » à une attitude d'exigence envers des pompiers considérés comme des « hommes à tout faire » ; « juridication » de la société conduisant à mettre en cause leur responsabilité ; agressions dont ils sont l'objet dans les banlieues déshéritées. Nous verrons combien grande est la difficulté à gérer certaines de ces évolutions ; pour s'y adapter les pompiers se sentent tentés de prendre des mesures (telles que faire payer certaines interventions, ou réagir de manière musclée quand ils sont attaqués) susceptibles de remettre

•••• (1) Cette étude s'est appuyée sur un ensemble d'entretiens réalisés dans trois départements (Isère, Moselle et Val-d'Oise) avec des sapeurs-pompiers, professionnels ou volontaires, ainsi qu'avec des membres de leur encadrement, sous-officiers et officiers. Au total, 43 personnes ont été interrogées, l'enquête ayant eu lieu entre novembre 1998 et février 1999, avec la participation de Frédéric Lefebvre, Alain Thomasset et Benoît Vuillaume. Les résultats de l'étude, à laquelle a contribué Marie-Pascale Brasier d'Iribarne, sont présentés in GARIOUD (Commandant), mai 99, *L'évolution du métier de sapeur-pompier*, INESC, 139p. Ce rapport fait un large état des propos qui nous ont été tenus.

en question la vision qu'ils ont de leur identité professionnelle.

À ces évolutions sociales se sont rajoutées des évolutions internes liées notamment à la place de plus en plus prédominante accordée à la compétence et à l'affaiblissement corrélatif de l'accent mis sur le dévouement gratuit ce qui a entraîné des changements notables tant sur les conditions d'accès au métier et d'exercice de celui-ci, que sur une redéfinition des relations entre professionnels et volontaires.

MUTATION D'UNE IDENTITÉ PROFESSIONNELLE : DU FEU AU « SOCIAL »

Nos interlocuteurs ont été unanimes à évoquer une évolution considérable du métier avec un glissement du sauvetage en cas de feu à de multiples formes de secours. Le feu ne représente plus qu'une activité minoritaire par rapport à ce qui relève du «social», de «l'assistance à personne», des «secours aux victimes».

Cette évolution est causée par une demande croissante d'aide, qui, faute de ne pouvoir se porter sur un autre service, s'adresse aux pompiers même si cela ne rentre pas explicitement dans leurs attributions. Elle suscite par ailleurs des réactions très contrastées recouvrant bien des interrogations quant à leur légitimité et quant à la manière d'y réagir. D'un côté, certains ont un regard globalement positif. Ils mettent en avant le caractère ouvert de la mission des pompiers, ce qui incite à accueillir sans réticences les tâches les

plus diverses. D'autres, au contraire, sont beaucoup plus réticents. Ils évoquent des tâches que l'on «refile» aux pompiers, des activités qui les «parasitent», qui sont «à la limite du métier» voire qui ne constituent pas «une mission de sapeur-pompier», qui ne sont «pas justifiées». Ils se plaignent du fait que le personnel ainsi «ponctionné» pour des choses «un peu aléatoires» n'est de ce fait «pas disponible» pour des tâches essentielles.

D'où provient cette diversité de réactions ? Au moins trois facteurs peuvent être pris en compte.

Selon la façon dont chacun privilégie, dans l'image traditionnelle du métier, soit la lutte contre le feu, avec tout ce qu'elle implique d'affirmation virile, ou au contraire la dimension d'aide, de secours, sous ses diverses formes avec tout ce qu'elle implique de capacité relationnelle, cette montée du social est différemment vécue. Pour la majorité des pompiers, qui ne sent pas prêt à passer d'une identité professionnelle centrée sur le combat contre le feu, avec la dimension héroïque qui lui est liée, à une identité centrée sur l'aide et l'écoute, le rôle de «soldat du feu» reste, avec divers degrés d'intensité, la référence centrale. La diminution de la place tenue par la lutte contre le feu remet alors en cause ce qui, malgré tout, reste le cœur du métier. Pour d'autres, au contraire, l'aide, sous quelque forme qu'elle s'exprime, est au cœur de la mission des pompiers. «*Lorsqu'on peut apporter un secours quelconque à quelqu'un, c'est ça le*

métier», rapporte un sous-officier. Cette divergence de conceptions conditionne la manière dont sont vécues les interventions auprès des personnes en difficulté. Les uns considèrent que ces interventions relèvent de métiers tout autres que celui de pompier : médecin, psychiatre, psychologue, assistante sociale, SAMU social, police, aide-soignant et nécessitent par conséquent une formation d'une autre nature que celle de pompier, sans oublier qu'elles donnent parfois un sentiment d'inutilité, quand manque un remède approprié à la situation de ceux à qui on vient en aide. D'autres au contraire, beaucoup moins nombreux, mettent en avant le fait que ce type d'intervention leur donne le sentiment positif d'aider. D'autres encore sont partagés entre le sentiment de «*faire leur travail*» et celui de devoir suppléer, en accomplissant de telles tâches à l'absence de personnes dont ce serait le vrai métier.

Le contraste entre les moyens, tant humains que matériels, dont disposent les pompiers et qu'ils déploient dès qu'on fait appel à eux et le caractère bien limité de certaines des interventions qui leur sont demandées suscite des réactions très diverses, allant de l'indignation de se voir déranger «*pour rien*» à une certaine acceptation motivée par la satisfaction d'avoir pu aider ceux qui étaient en difficulté. Ils ne manquent pas de termes pour qualifier ce type d'interventions : «*bobos*», «*grippe*», «*mal de gorge*», «*rage de dents*», «*bricoles*», «*n'importe quoi*»,

«*un rien*», «*pas grand-chose*». Les appels correspondants sont largement mis en relation avec une manière de faire propre aux villes où les gens sont «*assistés*», par opposition à la campagne où les gens «*se débrouillent*».

Certains font toutefois remarquer que ces «petites choses» sont l'occasion de développer les aspects relationnels du métier qui ont aussi leur importance et de faire preuve de «*bon cœur*», donnant ainsi de la valeur à son acte. La mission «*d'aller porter secours*» peut être étendue à des situations où des personnes se trouvent en difficulté, même si c'est pour des circonstances normales de l'existence, avec une continuité entre le secours et le fait de «*rendre service*», «*d'aider*». Plus on a affaire à des personnes qui ont réellement besoin d'aide, plus une intervention qui, matériellement, sort du métier devient acceptable. Parfois l'existence d'un danger permet à une action minimale en elle-même de ne pas être dérisoire. Là encore, les frontières du métier sont passablement floues.

Enfin, quand les pompiers évoquent le développement d'une société «*d'assistés*», ils font simultanément référence à deux mouvements : des demandes d'aide provenant de personnes qui peuvent être regardées comme des victimes et qui appellent au secours côtoient des exigences de personnes qui, sans être en difficulté, s'adressent aux pompiers comme à des pourvoyeurs de services gratuits, pour des tâches qui devraient relever d'entreprises commerciales. N'étant plus associé à un dévouement

généreux pour secourir des personnes en difficulté, ou à une lutte dangereuse contre le feu, ce caractère gratuit caractérise alors l'activité d'un prestataire qui est à la disposition de qui désire l'employer, sans que celui-ci ait à reconnaître son travail en le payant. « *Maintenant le pompier, c'est l'homme à tout faire* », se plaint un volontaire. Quand ce tournant est pris, tout devient possible, à la fois quant aux tâches demandées aux pompiers et à l'attitude adoptée à leur égard. Certains n'hésitent pas à les appeler pour effectuer des tâches ancillaires (« *prendre la serpillière* » ou « *nettoyer des crottes de chien* ») et ils prennent de haut ceux qui sont ainsi à leur service. La disponibilité totale dont les pompiers font preuve cesse alors d'être le signe d'une force qui rend capable de traiter les problèmes les plus divers, jointe à une bonté qui conduit à se pencher sur le sort de tous ; elle devient le signe du fait que l'on est taillable et corvéable à merci. On bascule de l'extrême honneur au déshonneur. « *Maintenant, les gens nous prennent un peu pour des larbins* », se plaint un professionnel. Dans cette perspective, le service public ne relève plus du dévouement gratuit pour l'intérêt général, mais de la soumission servile aux intérêts particuliers.

DES FRONTIÈRES DIFFICILES À DÉFENDRE

Traditionnellement, les pompiers pouvaient d'autant plus faire preuve d'une disponibilité totale que la popula-

tion elle-même sentait les limites à ne pas dépasser. Sans doute ce mode de relation est-il loin d'avoir vraiment disparu, mais il s'est suffisamment affaibli pour ne plus suffire à réguler les demandes faites aux pompiers. Quand il est évoqué, c'est essentiellement à propos du passé, ou de la campagne. À partir du moment où on ne peut compter sur la discréétion d'autrui, il faut poser soi-même des limites. Et, pour des pompiers, ce n'est pas facile. D'un côté, il leur est difficile d'opposer un refus pur et simple aux demandes qu'ils trouvent illégitimes. Et d'un autre, il leur est également difficile de mettre en place des systèmes de régulation de la demande, tels que faire payer les interventions qui échappent à leur mission.

RÉGULATIONS DIFFICILES À ASSUMER

Le fait que la frontière de leurs missions ne soit nette, ni pour eux ni pour la population, ne facilite pas les choses. Ainsi, la frontière entre la situation sérieuse qui relève clairement du métier et la bricole qui conduit à en sortir est floue. Pour un volontaire, « *À partir du moment où la vie ou la santé d'une personne est en jeu, on doit intervenir. Et la protection des biens, c'est vrai que la limite, là... Où ça commence, où ça s'arrête... ? Une grosse inondation de cave, bon, d'accord (...). Mais c'est vrai que définir à partir de quand...* ». S'il est assez largement admis qu'une demande est d'autant plus acceptable que celui qui la formule a plus réellement besoin

d'aide, bien des doutes subsistent sur la manière d'interpréter une demande relevant de petites choses. De multiples situations limites peuvent être l'objet de lectures contraires. L'existence d'un état de détresse, ou du moins de difficulté, de quelqu'un qui est «*dépassé par les événements*», qui «*cherche un secours*», permet de justifier des interventions qui sont à la limite de la mission des pompiers. Elle fait revêtir la figure du sauveur par celui qui intervient, et le protège de celle du larbin. Mais là encore cet état n'est pas forcément facile à déterminer. À cette difficulté à tracer une frontière claire entre les interventions qui relèvent ou non de la mission s'ajoute le fait qu'il est bien des cas où, au moment où une demande est reçue par le Centre de traitement des appels (CTA), il est malaisé de savoir ce qu'elle recouvre exactement. La difficulté est d'autant plus grande que parmi ceux qui appellent il y a des «*malins*» qui savent comment déguiser leur demande pour que les pompiers se sentent obligés d'intervenir, alors même que leur intervention n'est pas justifiée. Il leur arrive de se faire «*pigeonner*».

Outre l'existence de ces incertitudes, de multiples raisons font que les pompiers ont du mal à prendre l'initiative de refuser certaines des interventions qui leur sont demandées. Même lorsqu'il n'y a pas de contrainte externe, une attitude de disponibilité totale fait partie de l'identité même du métier, et joue dans l'image très forte, à laquelle ils sont très attachés, et selon laquelle

la population a besoin d'eux. À opposer des barrières aux demandes de la population, ne risque-t-on pas de remettre en cause cette image et cette identité ? Dans certains domaines, les pompiers sont soumis à une pression administrative qui les oblige à faire des interventions qu'ils considèrent comme ne relevant pas de leur mission.

Simultanément, la crainte qu'ils ont de voir mise en cause leur responsabilité civile et pénale (nous y reviendrons) fait que, sauf cas exceptionnel, il leur est difficile de ne pas se déranger, même s'ils flairent une demande abusive. Et, une fois qu'on s'est dérangé, il n'est pas évident de l'avoir fait pour rien.

RÉGULATIONS FINANCIÈRES

À partir du moment où il n'est plus possible de faire confiance à la population, demeure le recours de mettre en place un frein financier aux demandes d'interventions non justifiées. Cette idée, souvent émise, est parfois mise en pratique. Quelques-uns portent un regard plutôt positif sur un recours à des interventions payantes pour des opérations qui, ne relevant pas de la mission des pompiers, ont un «*caractère privé*». Mais, chez la plupart de ceux que nous avons interrogés, l'évocation d'une telle idée entraîne des réactions négatives, ou du moins embarrassées, reconnaissant certes qu'il existe des «*abus*» mais refusant de recourir à une régulation par l'argent. La référence au service public, la défense du service

public, l'égalité de traitement entre riches et pauvres, sont largement mis en avant. Un point de vue de la base, représentée par les syndicats, en ce sens est parfois présenté comme en opposition avec celui des officiers supérieurs. Un autre moyen de régulation, beaucoup moins cité que le paiement de certaines interventions, consisterait à poursuivre ceux qui ont sciemment menti pour faire venir les pompiers, mais cela n'est pas évident non plus à concilier avec l'image de générosité attachée au métier.

Les réactions à ces difficultés à réguler la demande d'interventions vues comme étant étrangères à la mission des pompiers varient beaucoup selon les personnes. Les uns mettent en avant ce par quoi, malgré tout, y répondre s'inscrit dans leur vocation, en regardant celle-ci en fonction de critères qui permettent d'en avoir une vision très large, pendant que d'autres sont particulièrement sensibles à ce par quoi cela les en détourne ; d'autres encore préfèrent éviter de se poser des questions et font ce qu'on leur demande, en trouvant parfois de bonnes raisons. D'autres par contre sont vivement insatisfaits d'avoir à répondre à des demandes qu'ils ressentent comme abusives. Cette insatisfaction est particulièrement génératrice d'amertume quand le demandeur abandonne une attitude de reconnaissance envers celui qui s'est dévoué pour adopter une attitude d'exigence envers ceux qu'il consi-

Comme les intéressés se sentent mal armés pour opérer eux-mêmes une régulation des demandes abusives, ils attendent que d'autres prennent en charge cette régulation.

dère comme payés pour être à son service. D'autres encore trouvent diverses voies de sortie pour ne pas trop se laisser faire. Les mêmes individus peuvent adopter, selon les circonstances, l'une ou l'autre attitude. Beaucoup expriment avec un certain fatalisme la nécessité où ils se trouvent de faire des choses qui « dans le fond » ne relèvent pas de leurs missions, mais qui, la société étant ce qu'elle est, en relèvent quand même, sans qu'ils y puissent grand-chose. Comme les intéressés se sentent mal armés pour opérer eux-mêmes une régulation des demandes abusives, ils attendent que d'autres prennent en charge cette régulation. Une intervention plus énergique des supérieurs est souhaitée par la base. Pour la plupart des responsables, la solution ne peut venir que de l'extérieur, par une définition beaucoup plus précise de la mission que les pouvoirs publics assignent aux pompiers, eux-mêmes n'étant pas, de par la nature même de leur rôle, armés pour se défendre.

UNE « JURIDICISATION » DE LA SOCIÉTÉ

Un autre aspect de l'évolution de la société qui remet en cause la pratique traditionnelle du métier est sa « juridication » croissante, accompagnée d'un refus croissant de considérer comme inévitables les dommages qui accompagnent une action de secours. Cette évolution se traduit à la fois dans

les comportements individuels et dans l'action de la justice.

Les individus hésitent de moins en moins à demander réparation pour les dommages provoqués par leur intervention, même si ceux-ci sont inhérents à l'action de porter secours. Autrefois, on faisait confiance aux pompiers dont on pensait qu'ils agissaient pour le mieux au vu des circonstances, conformément aux traditions de leur profession. On considérait que les dégâts éventuels causés par leur action étaient inhérents à celle-ci et qu'il n'y avait donc pas à s'en plaindre. Mais, de plus en plus, chacun cherche à gérer les situations au mieux de son intérêt. Ainsi, pour un sous-officier, « *On ressent qu'on a tendance à s'américaniser un petit peu. Moi, je vois, autant il y a 15-20 ans, on nous appelaient pour un nid de guêpes, on enlevait une tuile ou deux, on les cassait, les gens nous disaient : 'Écoutez, c'est pas grave, vous avez enlevé le nid de guêpes, vous avez fait le maximum ; les tuiles on se débrouillera' ; aujourd'hui, vous cassez des tuiles, les gens vous demandent des comptes. Ils veulent se faire rembourser ; ils veulent faire marcher l'assurance. Ils nous font remplir un papier parce qu'ils ne trouvent pas normal qu'on ait cassé* ». Toutefois, cette évolution paraît inégale selon les départements et, au sein de chaque département, selon le type de localité.

*Personne
n'est capable
de nous dire
où commence
notre mission,
où elle finit,
comment
on est couvert,
pas même
les juristes !*

Ainsi, parmi les départements au sein desquels s'est déroulée notre enquête, la Moselle paraît « en retard » dans le mouvement, le fait que les pompiers soient relativement à l'abri d'assignations en justice étant vu comme un signe de la « considération » dont ils bénéficient. En Isère comme dans le Val-d'Oise, il existe des localités où ce phénomène est resté mineur.

Parallèlement aux questions de responsabilité civile, la mise en cause de la responsabilité pénale des pompiers se développe elle aussi. « *On laisse tomber la faute lourde en faveur de la faute simple. C'est une américanisation* » se plaint un officier. On rencontre une telle évolution lorsqu'il y a faute manifeste d'un pompier, cas de figure que l'on rencontre particulièrement à propos des accidents de la circulation, avec une contradiction entre deux registres, celui de la coutume (« *les gens doivent vous laisser le passage* », « *on demande la priorité* ») et celui du droit (« *si vous cartonnez, vous serez responsables* », « *on n'est pas prioritaire* ») et même celui-ci paraît incertain : « *Personne n'est capable de nous dire où commence notre mission, où elle finit, comment on est couvert. Même les juristes ne sont pas capables* », relate un sous-officier. On demande aux pompiers d'aller vite, mais ils ne sont pas « couverts » et ne savent pas toujours que faire. Simultanément, il y a de plus en plus, dans des cas très divers, recherche de faute. Les intéressés se retrouvent parfois dans une situation de grande incertitude, très hésitants quant à la conduite

à tenir. Outre le fait que les conditions de mise en cause de leurs responsabilités ne sont pas claires, ils sont perturbés par le sentiment que cette manière de les poursuivre en justice traduit bien peu de reconnaissance et de considération pour leur travail.

Pour chercher à se protéger contre des plaintes ou mises en examen éventuelles, «se couvrir», les pompiers sont amenés à prendre des mesures de prudence, mais celles-ci les laissent largement insatisfaits. «*On fait de plus en plus attention, note un professionnel (...). C'est plus des parapluies qu'on ouvre, c'est des parasols*». Certaines formes de précaution sont perçues comme raisonnables par les intéressés, mais d'autres leur paraissent de nature à diminuer l'efficacité de l'action, pendant que le souci d'accomplir quand même leur mission les conduit parfois à passer outre.

Là encore les questions de priorité routière sont particulièrement évoquées. Le rôle croissant joué par la justice, pour qui c'est le code de la route et non la coutume qui fait référence, incite à appliquer strictement le code, comme s'arrêter systématiquement aux feux rouges. Mais cette application, qui retarde les secours même lorsqu'il y a urgence, apparaît comme une sorte de grève du zèle. Soumis simultanément à une double référence, le respect du code et le devoir d'aller au plus vite porter secours, les pompiers se sentent «*pris entre deux feux*» et le vivent très mal, amers de sentir leur dévouement mal reconnu.

Pour s'adapter à cet environnement, les pompiers souhaitent que le cadre juridique de leur action soit revu et précisé. Ainsi à partir du moment où, sur la voie publique, ils peuvent de moins en moins compter sur les formes coutumières de priorité qui leur sont traditionnellement reconnues et où la référence juridique prend du poids, ils souhaitent qu'un statut juridique soit donné à ces priorités. Par ailleurs, ils souhaitent que les conditions de mise en cause de leur responsabilité personnelle pour les actes accomplis dans le cadre de leur action de secours soient revues.

DES QUARTIERS DIFFICILES

Un des changements qui marque l'évolution du métier est le développement progressif de quartiers difficiles où les pompiers sont l'objet d'agressions plus ou moins graves, allant d'insultes à des jets de pierre, des coups de couteau, des jets de cocktails molotov ou même des coups de feu. Ce type de situations se rencontre avec des intensités très différentes selon les lieux, à la fois selon les départements et, dans chaque département, selon les zones. De manière générale, il s'agit d'un «*problème des banlieues*». Les pompiers s'interrogent sur les racines de cette attitude. Ils l'attribuent largement au fait que ceux qui s'attaquent à eux les confondent avec la police, en tant que représentants de l'ordre et de l'État. Cela leur est d'autant plus difficile à accepter qu'ils opposent vivement le

rôle d'aide qui est le leur au rôle répressif de la police. La négation de cette opposition met en question leur identité. Ils sont profondément blessés de voir de l'hostilité répondre au dévouement sauveur qui est le leur. Certains essayent toutefois de trouver une rationalité à ce type d'agression. « *On représente une partie du pouvoir en place, qui les empêche de fonctionner dans leurs magouilles* », suggère un officier. Par ailleurs, quelques-uns évoquent, pour expliquer ce phénomène, une perte de repères, un manque d'éducation, une appartenance à des populations mal assimilées.

Comment réagir à cette situation ? Les pompiers se trouvent pris en sandwich entre leur rôle de sauveteurs qui, à ce titre, ne peuvent se montrer agressifs et une conception virile de leur rôle de « *soldats du feu* », qui les inciteraient à ne pas se laisser faire. Une attitude de prudence est de mise. Innombrables ont été les références à la nécessité de « *prendre son mal en patience* », de « *rester maître de soi* », de « *rester à distance* », de « *ne pas répondre aux provocations* », « *ne pas tomber dans leur piège* », « *passer au dessus* », « *prendre du recul* », « *se contrôler* », « *se limiter* », « *être soft* », « *éviter le conflit* », « *arrondir les angles* », « *rentrer dans les fourgons, ne pas bouger, ne pas regarder* ». À la limite, cette attitude implique de battre en retraite. La patience nécessaire pour éviter les conflits paraît parfois extrême. Mais, cette attitude de non-réponse aux agressions s'accompagne d'une forte frustration. Les pompiers répugnent

sans doute à admettre qu'ils peuvent avoir peur, mais certains évoquent des sentiments bien proches. Il est question de « *ras-le-bol* », de « *rancœur* » ; des sentiments de grande lassitude s'expriment.

Dans ces conditions, une crainte existe chez certains que cette attitude de réserve cède un jour le pas à une défense musclée face aux agressions. Un officier craint une dérive qui conduise à « *laisser nos pompiers sortir les ceinturons et le manche de pioche et aller à la castagne contre certains loubards* ». Un point supplémentaire de difficulté vient du raccord à faire entre la volonté des pompiers de venir en aide à tous, en tant qu'humains en difficulté, abstraction faite de toute considération tenant à l'identité des personnes, et le fait que les agressions dont ils sont l'objet proviennent majoritairement d'individus provenant de certains groupes ethniques. « *On connaît assez facilement maintenant les quartiers plus sensibles que d'autres (...). C'est en général des maghrébins, des noirs, c'est principalement ces quartiers-là (...) alors que nous, on a à porter secours, on fait pas de différence. On n'a pas à faire de différence. Un être humain, qu'il soit noir, bleu, rouge, vert, c'est pareil pour nous* », note un sous-officier.

Les intéressés s'interrogent sur les solutions à apporter à cette situation et beaucoup avouent leur perplexité. La nécessité d'une aide de la police, dont c'est le rôle d'adopter l'attitude combative qui paraît aux pompiers incompatible avec l'essence de leur mission, est

souvent évoquée. Certains se demandent si dans certains cas, il ne vaut pas mieux éviter d'intervenir, même si c'est une décision difficile à prendre. Des actions de formation à la gestion de ce type de situation ont été mises en place, mais tous ne sont pas convaincus de leur efficacité. Des actions visant à développer chez les jeunes concernés une vue plus positive des pompiers ont été entreprises, avec, semble-t-il, des succès inégaux. Diverses tentatives d'intégration de jeunes des « cités » en tant que pompier paraissent avoir eu des résultats mitigés. « *Je sais que sur Garges, il y a un essai qui a été fait qui s'est avéré positif : 2 ou 3 personnes des quartiers chauds qui sont venues chez eux en tant que pompiers volontaires* » ; « *Mais le problème, c'est qu'après, ils se sont fait rejeter par leurs propres amis parce qu'ils portaient l'uniforme, qu'ils étaient dans une structure bien encadrée* », rapportent deux officiers. Par ailleurs, ce type d'approche suscite chez certains pompiers des réactions négatives, telle celle d'un professionnel : « *On nous demande d'aller faire des cours de secourisme dans ces Cités, mais ça nous semble aberrant : on y va, on se fait cracher dessus, on se fait lancer des pierres, et après il faudrait aller leur faire des cours de secourisme ?* ».

LA GESTION DES HOMMES

L'évolution des aspects techniques du métier crée un besoin de plus en plus grand de compétences. Interrogés sur

les changements intervenus dans leur métier, nombre de nos interlocuteurs ont mis d'abord en avant l'évolution de son aspect technique, largement liée à l'évolution des interventions et des matériels. Cette évolution favorise une transformation du métier qui donne une place croissante aux questions de compétence. « *Le métier a changé : il suffit de penser au blason. Avant, on disait 'Courage et dévouement' : c'est le blason des pompiers. Maintenant, il faudrait dire : 'Courage et compétence'* », rapporte un professionnel. La formation est devenue un impératif en termes de carrière, au point que certains se demandent si on ne va parfois pas trop loin.

Parallèlement, des évolutions se sont produites dans le recrutement. Traditionnellement, être pompier correspond à une vocation, souvent mûrie

dès le plus jeune âge, au sein d'une famille où d'autres (père, oncle, grand-père) ont montré la voie. Beaucoup de ceux que nous avons interrogés ont encore ce profil. Mais les choses évoluent.

Certains estiment que, de plus en plus, être pompier est vu comme un métier comme un autre, un de ces « *petits métiers de la fonction publique* » qui attirent tant dans une période marquée par des difficultés d'emploi. Beaucoup s'en désolent. Certains craignent que le développe-

Des actions visant à développer chez les jeunes des banlieues une vue plus positive des pompiers ont été entreprises avec des succès inégaux.

ment de tels recrutements, la difficulté corrélative pour les volontaires à devenir professionnels, ne pèsent sur l'exercice du métier.

D'autres, au contraire, sont plus sensibles à une certaine continuité d'amour du métier, ou font confiance à la structure pour faire de vrais pompiers avec ceux qui sont venus sans vocation particulière.

Par le jeu du concours, le niveau scolaire réel des entrants est très supérieur au niveau requis en théorie. Les effets de cette évolution sur la compétence de ceux qui sont recrutés sont diversement appréciés. Certains mettent en avant l'amélioration de la capacité de réflexion qui en résulte. D'autres, en plus grand nombre, tendent au contraire à penser que les critères de sélection dans les concours ne correspondent pas forcément à ce qui est attendu dans l'exercice du métier. Ainsi un sous-officier se plaint : «*On a de plus en plus de diplômés pour des travaux manuels à la limite. Comme dans les casernes de pompiers, on essaie d'être autonomes, on essaie d'avoir des mécaniciens et des menuisiers et on en trouve de moins en moins.*»

Une conséquence de cet état de fait est que certains de ceux qui sont reçus au concours ne trouvent pas de poste (la réussite au concours permet d'être placé sur une liste d'aptitude, mais ne garantit pas de trouver un poste, chaque corps de pompiers restant

maître de puiser dans cette liste selon ses propres critères). Par ailleurs, l'élévation du niveau de formation à l'entrée est vue parfois comme nourrissant des ambitions que les anciens critiquent. On a quelques conflits entre anciens moins diplômés et jeunes plus diplômés.

Cette place croissante donnée aux performances scolaires par rapport à l'expérience et aux savoirs pratiques se rencontre également dans les recrutements d'officiers. Là aussi, elle est l'objet d'interrogations. Beaucoup,

*Beaucoup,
tout en
reconnaissant
l'apport des
officiers recrutés
par concours
externe,
se plaignent
de ce qu'ils ne
soient pas
assez directement
opérationnels.*

tout en reconnaissant l'apport des officiers recrutés par concours externe, se plaignent de ce qu'ils ne soient pas assez directement opérationnels. Pour ceux qui sont entrés au niveau de sapeur de base, tout en ayant obtenu des diplômes universitaires, le contraste entre leur sort et celui de ceux

qui ont réussi un concours d'officier suscite parfois des réactions particulièrement vives. On voit exprimer également des avis plus favorables à ce type de recrutement, surtout s'il s'accompagne d'un passage préalable par le volontariat, bon moyen de connaître le métier de l'intérieur. Par ailleurs, certains font remarquer que l'évolution des conditions de recrutement des officiers rend de plus en plus problématiques les perspectives de carrière de ceux qui sont entrés à la base. Certes un concours interne leur est destiné, mais celui-ci est de plus en plus difficile à réussir. Diverses solutions sont

proposées pour améliorer la situation, notamment en séparant davantage les carrières de commandement des carrières techniques. Les difficultés croissantes à accéder au grade de sous-officier et les conséquences négatives de cette situation ont également été évoquées.

À côté des questions de formation et de carrières, référence a été largement faite aux moyens permettant d'assumer les aspects les plus pénibles du métier. À l'image hautement virile du pompier «soldat du feu», sorte de surhomme sans états d'âme, se substitue progressivement une image plus complexe, qui intègre plus facilement une certaine vulnérabilité. Cette évolution suscite la mise en place, qui est en cours, d'un certain soutien psychologique. Certes l'image traditionnelle des pompiers, particulièrement virile, qui tendait à interdire l'expression des «états d'âme», n'a pas totalement disparu. Toutefois le mythe est en train de s'affaiblir. L'insensibilité se voit moins associer l'image valorisante du «surhomme» et plus les images dépréciatives du «robot», ou de la «virilité brutasse», et une certaine fragilité non plus l'image dépréciative de la «lopette» mais l'image valorisante de «l'être humain», du «père de famille». Le changement d'attitude qui en résulte accompagne une plus grande attention portée, de manière générale, aux questions de sécurité. Il va de pair avec le fait que tout un aspect de l'assistance aux personnes, qui conduit à vivre des situations difficiles à assumer,

prend une place croissante dans l'activité des pompiers. Cette plus grande acceptation d'une certaine fragilité humaine incite à penser qu'une aide psychologique serait utile pour ceux qui ont vécu des situations particulièrement difficiles. Beaucoup demandent qu'un tel soutien psychologique soit mis en place là où il n'existe pas, ou développé là où il existe, pendant que d'autres déclarent ne pas voir l'utilité de ce type de soutien, ou tout au moins n'en attendent pas grand-chose, affirmant que les expériences difficiles que font les pompiers font partie de la profession. Certains, élargissant les propos relatifs au stress des pompiers, évoquent un métier qui, en dépit de l'aura qui l'entoure, est difficile à vivre. La grande figure mythique du pompier, souvent source de stimulation, peut l'être aussi de découragement.

On aurait pu s'attendre à ce que, compte tenu des transformations de l'activité des pompiers, de l'évolution générale de la société, du désir de ne pas être confondus avec d'autres corps, tels la police ou la gendarmerie, on assiste à une certaine remise en cause de l'aspect «militaire» du métier (grades, galons, discipline, uniforme). Or, à en croire ceux que nous avons interrogés, cette remise en cause est extrêmement limitée. L'uniforme suscite une large adhésion, peut-être du fait de la crainte de voir la mission de pompier se confondre avec un métier ordinaire de prestataire de service. De son côté, la force de la hiérarchie lors des opérations, qui joue pleinement son

rôle en cas de situations difficiles à gérer, recueille une adhésion très large. D'autres aspects suscitent des réactions moins unanimes. Si certains valorisent fortement les galons et le grade, d'autres prennent leurs distances, avec plus ou moins de vigueur. La participation aux défilés et cérémonies du type de ceux du 11 novembre est un point de forte divergence. Les uns l'approuvent, tout en lui donnant des sens divers, expression d'un ordre ou intégration dans une communauté ; d'autres, peu enthousiastes, trouvent néanmoins qu'il est bon de perpétuer la tradition ; d'autres encore s'opposent vigoureusement.

VOLONTAIRES ET PROFESSIONNELS

Beaucoup plus nombreux que les professionnels, les volontaires jouent un rôle prépondérant à la campagne ainsi que dans les petites agglomérations et, de manière variable selon les partis d'organisation adoptés, un rôle significatif dans les agglomérations de plus grande taille. Plusieurs facteurs transforment actuellement leurs conditions d'insertion. La place croissante attribuée à la compétence par rapport au dévouement, traditionnellement considéré comme la principale qualité des pompiers, fragilise leur position vis-à-vis des professionnels. Les difficultés du marché de l'emploi engendrent une concurrence croissante entre professionnels, sou-

cieux de voir s'ouvrir des postes, et des volontaires soupçonnés de fournir une main d'œuvre au rabais. La conciliation d'une activité de pompier volontaire avec une activité professionnelle devient plus problématique. On est à la recherche d'un nouvel équilibre.

Pour leur part, les volontaires mettent volontiers en avant ce par quoi ils ressemblent aux professionnels et l'esprit de corps qui les unit à ceux-ci. Quelques-uns soulignent cependant la spécificité de leurs motivations. Ils affirment que leur activité ne relève pas d'un métier mais de quelque chose de plus gratuit, plus lié à une passion et qu'elle perdrait son goût si elle se transformait en travail. Cette différence est parfois invoquée comme une supériorité qui permet de compenser celle des professionnels sur le strict point de vue du métier.

De son côté, l'attitude des professionnels vis-à-vis des volontaires est très diversifiée. Nous avons rencontré sur ce point (contrairement à ce qui a été le cas pour les autres thèmes), des réactions très différentes d'un département à l'autre. En Isère, nombre de professionnels soulignent ce qui les sépare des volontaires, et au premier chef les différences de compétences. Ils tendent à nier, en contestant parfois le principe même du volontariat, que les uns et les autres exercent le même métier. Cette réaction se prolonge dans la manière dont sont vues les

La place croissante attribuée à la compétence par rapport au dévouement, traditionnellement considéré comme la principale qualité des pompiers, fragilise la position des volontaires vis-à-vis des professionnels.

vacations (modestes) dont bénéficient les volontaires : les professionnels tendent à se plaindre d'une sorte de concurrence déloyale et demandent la création de postes de professionnels, avec une réduction du recours aux volontaires. Au contraire en Moselle et dans le Val-d'Oise, les réactions sont nettement plus positives, mais avec des formes d'intégration des volontaires sensiblement différentes. En Moselle la plupart des professionnels, dans l'encadrement comme à la base, soulignent ce qui les rapproche des volontaires, dans une forme d'organisation relativement traditionnelle où une grande part des professionnels sont d'anciens volontaires (ou sont également volontaires en dehors de leurs heures de travail) et où le volontariat reste une référence forte. Dans le Val-d'Oise, la vision que les professionnels ont des volontaires est également positive, mais dans des conditions très différentes. Les volontaires y apparaissent comme beaucoup plus professionnalisés et leur rémunération est vue comme allant de soi.

Cette professionnalisation des volontaires, jointe à l'évolution générale de la société, est porteuse d'une évolution du recrutement. «Aujourd'hui, ce sont des étudiants, des demandeurs d'emploi, des scolaires, des universitaires,

On voit subsister chez certains professionnels un discours qui témoigne d'une nostalgie par rapport à une époque où le volontariat était au cœur de l'activité de pompier

quelques garçons qui travaillent dans la sécurité privée, ce qui leur donne une bonne disponibilité, note un officier du Val-d'Oise. Et, globalement, on a de plus en plus de mal à garder les pompiers volontaires. Ils font quatre ans en moyenne. En corollaire, on a de plus en plus de mal à trouver un encadrement»

Les difficultés de rapports entre volontaires et professionnels sont particulièrement sensibles dans le cas des volontaires gradés, là même où les professionnels voient les volontaires d'un bon œil tant qu'ils restent hommes du rang. D'une part, les gradés volontaires sont suspectés de prendre des places qui devraient revenir à des professionnels. D'autre part, le « droit » des gradés volontaires à diriger les opérations est particulièrement critiqué, spécialement par les sous-officiers professionnels. Toutefois, à l'intérieur de petits corps plus « familiaux » les choses sont susceptibles de se passer beaucoup mieux. La référence maintenant dominante à la compétence du professionnel, qui conduit à s'éloigner d'un monde où, selon les termes d'un officier, «*L'ancienne philosophie des pompiers était fondée sur l'altruisme et le bénévolat*» et où les volontaires avaient une place éminente, est dans le droit fil de l'évolution générale de la société. Elle est sans doute inéluctable. Pourtant une telle évolution a son revers. On voit subsister chez certains professionnels un discours qui témoigne d'une certaine nostalgie par rapport à une époque où le volontariat était au cœur de l'activité de pompier.

Ainsi, pour l'un d'eux « *le professionnel voit dans le volontaire la flamme qu'il a perdue en lui. C'est la nostalgie d'une flamme perdue par l'usure dans le système. Parce qu'en réalité, on sait bien que le volontaire a bien sa place. Quand on parle de l'image des pompiers auprès des gens, on sait bien que c'est pas les 20 000 [professionnels] qui font la reconnaissance, c'est les 220 000 [volontaires]*

 ».

CONCLUSION

Deux types d'évolutions affectent simultanément, au-delà du contenu matériel de l'activité des pompiers, l'identité même associée à un métier qui traditionnellement n'est pas comme les autres.

Une sorte d'aura s'est longtemps attachée, et continue à s'attacher dans une certaine mesure, à l'état de pompier. S'il exerce un métier, ce n'est pas un « simple » métier comme celui de menuisier, comptable, épicier ou conducteur de bus, mais une sorte de vocation au service des autres, telle celle du médecin, du professeur ou du soldat. À ce titre, il bénéficie d'un respect particulier ; on ne saurait le traiter comme un simple prestataire de services ; on sollicite sa bienveillance que l'on paye en reconnaissance ; on s'écarte dès lors que, appelé par sa mission, il demande le passage ; on supporte sans broncher les petits dommages que provoquent inévitablement, dans des registres terre à terre, des interventions qui demandent à être jugées dans des

registres plus essentiels. Mais tout cela change.

Les pompiers sont touchés par le mouvement de désaerialisation qui affecte l'ensemble des états voués à des tâches impliquant traditionnellement une forme de dévouement désintéressé. Ils sont de plus en plus vus comme de simples prestataires de service, financés par la communauté à travers les impôts ou la sécurité sociale, services que le contribuable - consommateur est en droit d'exiger. De plus, alors que le médecin ou le professeur restent défendus vis-à-vis de demandes qu'ils estimateNTraient indues par le fait qu'ils exercent une profession bien circonscrite, assise sur des diplômes de haut niveau et laissent à d'autres (infirmières, aides soignantes, surveillants) les tâches qui ne sont pas dignes d'eux, le pompier ne bénéficie pas d'une même forme de défense. C'est au sein d'activités qui peuvent être très prosaïques que la grandeur attachée à son dévouement se manifeste traditionnellement et s'il perd le respect attaché à celui-ci il risque de tomber très bas en voyant exiger de lui des tâches ancillaires (à la limite passer la serpillière) qui, même si elles sont exceptionnelles, ont une forte portée symbolique.

Simultanément, la montée de la légitimité accordée à la défense par chacun de ses « droits », la demande croissante de réparation quand ces droits ont été atteints, affecte tous ceux dont l'activité implique la gestion de risques (pompiers, anesthésistes, chefs d'établissements scolaires, etc.). Dans une sorte

d'américanisation de la société, il est de moins en moins vu comme malséant d'aller «au bout de ses droits», qu'il s'agisse de faire usage d'un droit de priorité sur la voie publique ou d'un droit à voir compenser les dommages que l'on a subis lorsqu'on a bénéficié des services des pompiers. À travers ces diverses évolutions, l'identité d'homme qui porte secours, de sauveur, qui est reconnu et respecté comme tel, dont les pompiers bénéficient traditionnellement, est fortement atteinte. Cette remise en question est encore renforcée pour ceux, sans doute encore minoritaires, qui sont affrontés à des agressions ouvertes dans certaines banlieues.

Face à ces évolutions, les pompiers sont d'autant plus fragilisés qu'ils doivent assumer simultanément une transformation du contenu de leurs missions. Certes, il s'agit toujours de missions demandant dévouement et courage. Mais ce n'est pas le même dévouement et le même courage auxquels il est fait appel dans les fonctions traditionnelles de lutte contre l'incendie et dans les fonctions, maintenant dominantes, d'assistance à ceux qui, de multiples manières, sont en difficulté. Les interventions dangereuses au cours desquelles il faut prendre des risques pour aller sauver autrui demandent un courage «héroïque». C'est à un autre courage qu'il est fait appel quand on a affaire à des personnes en difficulté, depuis ceux qui sont en état de gran-

de détresse jusqu'à ceux qui sont désesparés devant une petite fuite d'eau.

Comment réagir à ces remises en cause qui s'additionnent ? Les pompiers expriment souvent le sentiment d'être désarmés devant une évolution qui n'en est qu'à ses débuts. Ils se voient réduits à faire le gros dos en attendant que d'autres leur viennent en aide, en les protégeant de pressions et d'agressions vis-à-vis desquelles ils ne savent que faire. Ainsi, comment réagir aux abus croissants de ceux qui confondent le service public et l'activité d'hommes à tout faire, supposés être gratuitement à leur disposition dans un registre très large d'assistance et de dépannage ? Face à des usagers qui, loin de craindre d'abuser, sont devenus exigeants, voire retors, le dévouement traditionnel perd sa grandeur. S'ils veulent se protéger des effets de cette évolution, les pompiers risquent d'être conduits (qu'ils fassent payer certaines de leurs interventions ou qu'ils refusent certaines des demandes qui leur sont adressées) à remettre en cause l'attitude de dévouement qui paraît centrale dans leur identité. Comment sortir de ce dilemme ? De même, ce qui est perçu comme une «américanisation» de la société incite à adopter, vis-à-vis de la population, une attitude de méfiance qui s'inscrit mal dans l'image traditionnelle du pompier. Enfin, la force liée à la rigueur d'une organisation marquée par une discipline

*Comment réagir
aux abus
croissants
de ceux qui
confondent
le service public et
l'activité d'hommes
à tout faire,
supposés être
gratuitement à leur
disposition ?*

militaire est traditionnellement mise exclusivement au service de la lutte contre ce qui met en danger les personnes et les biens ; c'est une force parfaitement pacifique par nature. Mais, face aux insultes, voire à la violence, il n'est pas évident de rester fidèle à un idéal qui interdit de se servir de sa force à son propre profit.

On peut se demander, par ailleurs, si l'évolution générale de la société qui pèse ainsi sur l'attitude de la population à l'égard des pompiers n'est pas également à l'œuvre dans le fonctionnement interne des services d'incendie et de secours. La place donnée traditionnellement aux volontaires dans le fonctionnement de ces services, ainsi qu'aux anciens volontaires dans le recrutement de professionnels, la référence au dévouement au moins autant qu'à la compétence dans les valeurs des pompiers, l'enracinement de chaque corps dans une communauté locale, s'inscrivaient dans une même figure de la société que les rapports traditionnels entre les pompiers et la population. Quand les pompiers se professionnali-

sent, quand on devient de plus en plus pompier comme on deviendrait facteur, quand les volontaires tendent à être relégués à une situation inférieure à moins qu'ils ne se conforment aux standards de professionnels ardents à défendre leurs droits, quand l'ancrage local disparaît au profit d'une gestion des services d'incendie et de secours qui se rapproche de celle d'une entreprise, ce qui séparait l'état de pompier d'un métier ordinaire s'estompe. Il paraît significatif que, au sein des trois départements où s'est déroulée notre enquête, la Moselle soit simultanément celui où les rapports des pompiers à la population et le rôle des volontaires aient le moins évolué.

Les pompiers paraissent largement à une croisée des chemins. Beaucoup voudraient sans doute conserver les avantages de la conception traditionnelle de leur rôle, spécialement dans leurs rapports à la population, tout en renforçant la vision professionnelle de celui-ci. On peut se demander si ces deux désirs ne sont pas contradictoires.

■ **Philippe d'Iribarne**

Directeur de recherche au CNRS

JUSTE DES PUNAISES SUR UNE CARTE ?

Quelques considérations critiques sur la cartographie criminelle

par Benoît DUPONT, Jerry RATCLIFFE

Dans un contexte policier de résultats ou d'objectifs à atteindre, notamment dans les pays anglo-saxons ou en Australie, la cartographie criminelle a connu un engouement considérable, favorisé, il est vrai, par les progrès informatiques. Si elle secourt utilement le policier dans son travail quotidien, aussi bien au niveau du profilage géographique (crimes en série) que des délits de voisinage, la cartographie criminelle n'est pas sans poser quelques interrogations du fait de sa relative nouveauté, de son coût, de l'inexpérience de ses utilisateurs, d'une classification binaire des lieux criminogènes forcément réductrice, d'une diffusion possible de ses données au grand public...

N o t e s e t é t u d e s

229

Le modèle d'action policier qui s'est imposé ces dernières années au Royaume-Uni et en Australie a pour objectif principal la réduction des taux de criminalité sans augmentation des budgets.¹ Dans les deux pays, les responsables policiers ont vu leurs ressources stagner et se sont vu intimider l'ordre d'en faire un usage plus efficace. Certains concepts développés par les entreprises privées, tels que l'attribution d'emplois sous conditions de résultats à atteindre ou de performances, contribuent également à renforcer la pression pesant sur les hiérarchies policiers. En Australie par exemple, le *Commissioner* de la police de Nouvelle-Galles du Sud bénéficie d'un contrat à durée déterminée de cinq ans, au

terme duquel des primes correspondant à des objectifs fixés lors de la signature de son contrat de travail lui seront éventuellement versées. Ce nouveau paradigme de réduction du crime sans augmentation des coûts a conduit la police à adopter toute une palette de stratégies s'étendant de la police communautaire à la police par résolution des problèmes, en passant par la police de renseignement criminel.² Cette dernière approche repose sur une collecte, une analyse et une diffusion plus efficace du renseignement. Bien que dans les années quatre-vingt, l'analyse spatiale du crime ne paraissait pas offrir un rapport coûts-bénéfices satisfaisant, notamment en raison des limitations de l'outil informatique³, la cartographie criminelle est

•••• (1) HMIC, 1997 ; MAGUIRE, JOHN 1995 ; NSWPS, 1998 ; WOODHOUSE 1997.

(2) HMIC, 1997 ; LEIGH, et al., 1996.

(3) EKBLOM, 1988.

aujourd'hui devenue un outil privilégié dans la panoplie de l'analyste criminel, à la fois en vertu de sa capacité d'évaluation des performances, et comme mécanisme de diffusion du renseignement.

LA POLICE DE RENSEIGNEMENT CRIMINEL ET SES OUTILS

La police de renseignement criminel cherche à remplacer un style de police traditionnel qui accorde une grande valeur à l'intuition et à l'expérience des agents par une méthode plus objective et plus empirique, qui cible les «points chauds» (*hotspots*) de la criminalité, et les délinquants récidivistes. Bien que les policiers pensent pouvoir indiquer où se produisent les incidents criminels dans leur juridiction, les résultats de recherches menées en Grande-Bretagne suggèrent une autre réalité. Une étude conduite à Nottingham montra notamment que leur perception des zones criminogènes était souvent différente de la réalité cartographique proposée par l'outil informatique, leurs connaissances en ce domaine étant exactes pour certains types de crimes (cambriolages en zones résidentielles), au détriment d'autres (vols de voiture, cambriolages de bâtiments industriels et commerciaux).⁴ La cartographie criminelle offre alors aux policiers un nouvel outil permettant le traitement systématique et objectif d'informations par nature fragmentaires, qui servira de

base à l'élaboration de stratégies de lutte contre la délinquance qualifiées de «scientifiques». L'éradication des facteurs de subjectivité, contingente de toute analyse, requiert souvent l'emploi d'ordinateurs. La propagation du modèle de police de renseignement criminel a coïncidé avec la diffusion rapide de l'outil informatique et des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) parmi les forces de police, du moins dans le monde anglo-saxon.

Les premiers ordinateurs furent utilisés comme outils de stockage de l'information, destinés à faciliter les tâches de traitement statistique pour le compte du pouvoir central. Ces systèmes avaient la réputation parmi les policiers d'être de véritables trous noirs de l'information, absorbant les données péniblement collectées sans que jamais la moindre analyse ne soit produite en retour. Aujourd'hui cependant, de nombreuses applications permettent aux policiers d'extraire les informations nécessaires aux procédures d'analyse, aussi bien sur le plan du renseignement tactique que comme support à la recherche et à l'élaboration de nouvelles stratégies. Il n'est pas dans notre propos d'analyser si l'explosion des NTIC et de leurs applications policières a permis le développement du modèle de la police de renseignement criminel, ou vice-versa, nous renvoyons pour cela aux travaux d'Ericson et Haggerty et de Manning.⁵

•••• (4) RATCLIFFE, McCULLAGH, 1999 ; à paraître.

(5) ERICSON, HAGGERTY, 1997 ; MANNING, 1992.

L'un des développements les plus prometteurs des NTIC dans le domaine policier semble être la cartographie criminelle. Elle possède en commun avec le travail policier un certain éclectisme, faisant appel à des disciplines aussi variées que la géographie, l'informatique, les mathématiques et la criminologie. Cet article entend offrir une synthèse des procédés et des domaines d'application de la cartographie criminelle, avant de proposer une mise en garde relative aux limites et dangers identifiés ou potentiels d'une adoption inconsidérée de ce nouvel outil.

UNE TECHNIQUE REPOSANT SUR LE CROISEMENT DES DONNÉES

Trois éléments sont essentiels à la création, à l'aide d'ordinateurs, de cartes représentant la criminalité déclarée : des données sur les crimes commis composées au moins d'une adresse ou d'un élément de localisation identifiable, des cartes digitalisées et un système d'information géographique (SIG). Une forme plus artisanale de cartographie est bien sûr possible, et les auteurs ont visité de nombreux commissariats de police dans lesquels des myriades de punaises garnissent des cartes accrochées aux murs. Certains problèmes pratiques liés à cette approche pour le moins empirique sont toutefois aisément surmontés grâce à l'utilisation de l'outil informatique, qui ne se trouve jamais à cours d'espace d'exposition et

qui permet d'isoler certains types de crimes.

Il existe un certain nombre de programmes disponibles dans le commerce⁶ qui fonctionnent selon les principes suivants : une liste d'adresses ou de lieux où des crimes ont été commis est extraite de la base de données de la police et importée dans un SIG. Le programme effectue alors une recherche dans un second fichier afin d'identifier les adresses correspondantes. Le deuxième fichier contient une liste de coordonnées x et y permettant de positionner chaque adresse dans un espace géographique déterminé. Lorsqu'une correspondance est établie, ces coordonnées sont alors «attachées» à l'événement criminel original. Une fois que chaque crime a été géocodé⁷, le SIG peut alors placer sur une carte chaque crime enregistré. La cartographie criminelle est utilisée à des fins diverses à travers le monde par des services de police et des centres de recherche universitaires. On se concentrera ici sur les applications qui en sont faites par les institutions policières australiennes et anglaises. Bien que des utilisations plus spécialisées soient possibles, la cartographie criminelle est généralement employée comme outil de management et d'analyse.

UN OUTIL D'AIDE À L'ALLOCATION DES RESSOURCES

Le *New York Police Department* (NYPD) est crédité pour avoir été le

•••• (6) MapInfo et ArcView s'avérant être les plus populaires pour la cartographie criminelle.

(7) Le procédé qui permet de relier une coordonnée géographique à un événement.

premier à utiliser la cartographie criminelle dans ses sessions *Compstat* à la fin des années quatre-vingt⁸. Les réunions *Compstat*⁹ mettent le chef de la police en présence de ses commandants de district¹⁰ afin de mesurer les performances de ces derniers en termes de réduction de la criminalité et de les pousser au changement et à l'action. Des cartes représentant la distribution des crimes et délits sont projetées sur un écran géant, et après avoir identifié les zones à forte concentration¹¹, le chef est conduit à souligner les insuffisances observées dans l'ilotage de certains quartiers, à demander une amélioration de la situation par la mise en œuvre d'initiatives laissées à leur entière discrétion, ou au contraire à féliciter, lors d'exercices de relations publiques savamment orchestrés, les policiers responsables d'une diminution de la criminalité.

En Nouvelle-Galles du Sud (Australie), un procédé similaire existe sous l'appellation *d'Operations and Crime Review* (OCR). Des cartes et des statistiques relatives aux trois derniers mois et au trimestre précédent sont également projetées sur écrans géants lors de grandes « messes » semi-publiques regroupant autour du *Commissioner* son cabinet, les responsables policiers devant répondre de leurs activités, et un parterre de politiques, de fonctionnaires, de journalistes et d'universitaires. Le *Commissioner* est alors capable d'éva-

luer l'évolution du nombre de crimes et de délits commis dans les quatre-vingts districts policiers de l'État puis d'en demander l'explication et les implications aux commandants des LAC¹². Cette méthode est devenue si populaire que certains commandants procèdent de même au niveau local où ils tiennent leurs propres OCR. Dans les deux cas, ces techniques servent de support à la prise de décision relative à l'attribution des ressources policières.

UNE UTILISATION OPÉRATIONNELLE DUALISTE

En matière d'analyse, de détection et de prévention du crime, les officiers de police utilisent principalement la cartographie dans deux domaines : les crimes en série à occurrences réduites et les délits de voisinage à fortes occurrences. La technique de recherche des individus impliqués dans les crimes violents à occurrences réduites tels que les viols ou les meurtres en série est connue sous le nom de « profilage géographique ». L'analyste utilise alors la connaissance de certains sites pour identifier ou éliminer les zones dans lesquelles le suspect est susceptible ou non de résider et de travailler. Ces sites peuvent être les lieux mêmes où les crimes ont été commis, les sites d'enlèvements, les sites où ont été retrouvés les cadavres ou tout autre lieu avec lequel le suspect entretient un lien.¹³ Il

•••• (8) BRATTON, KNOBLER, 1998, p. 233-239

(9) Abréviation de *Computer Statistics*.

(10) *Precinct*.

(11) Zone criminogène ou *hotspot*.

(12) *Local Area Commands* ou LAC.

(13) ROSSMO, 1995a ; 1995b.

s'agit essentiellement de l'application pratique de la théorie de la criminologie environnementale, qui repose sur les concepts des activités routinières et des cartes mentales, montrant que les criminels commettent leurs méfaits dans les endroits qui leur sont familiers et dans lesquels ils se sentent à leur aise. Cela peut être à proximité de leur domicile, de leur lieu de travail, des magasins qu'ils fréquentent ou de leurs lieux de loisirs, et dans les couloirs de déplacement étroits qu'ils empruntent pour se rendre de l'un à l'autre.¹⁴ Par un procédé d'ingénierie à rebours¹⁵, à partir des lieux des méfaits, le « profilage géographique » tente de localiser le domicile ou le lieu de travail du criminel en série, partant du postulat énoncé plus haut selon lequel les scènes du crime sont situées dans sa « zone de confort ». Ce procédé peut être affiné par l'utilisation de bases de données complémentaires, par exemple celle des personnes condamnées pour un crime analogue, ou celle des prisonniers récemment remis en liberté. Les techniques de « profilage géographique » ont rencontré un certain succès au Canada, aux États-Unis, et plus récemment en Grande-Bretagne, et des logiciels spécialisés sont disponibles pour en faciliter la mise en œuvre.

La police de nombreux pays a également adopté la cartographie criminelle pour faciliter l'analyse et la diffusion des tendances pour les délits de voisinage à fortes occurrences, pour des

incidents tels que les vols de voiture et les cambriolages de domiciles. L'avantage de la cartographie réside dans sa capacité à faire apparaître les « points chauds » de la criminalité de façon immédiate lorsque la distribution des crimes est représentée sous forme graphique. Les agents de police ont un certain degré de familiarité avec ce type de présentation de l'information et des cartes en général, leur travail comportant une dimension géographique prononcée. Des programmes d'analyse qui permettent l'affichage d'un volume conséquent de statistiques criminelles (telles que celles qui peuvent être produites au cours de plusieurs semaines dans une zone urbaine dense) existent, et délaissent les concentrations de points individuels parfois surchargées au profit de surfaces isométriques se rapprochant par leur apparence aux cartes météorologiques utilisées par la télévision. Ce procédé est connu sous le nom de *crime pattern analysis*, qu'on peut traduire par « analyse de la physionomie du crime ». ¹⁶ Ces cartes attirent l'attention sur les zones où les problèmes sont les plus aigus. Elles offrent à la fois une simplification des données initiales et en proposent une meilleure illustration.

Les premiers types de carte pourvues de lignes continues indiquent la démarcation entre les différents districts, ou LAC. Les points représentent tous les crimes et délits ayant été commis à x et à y pendant une période de trois

•••• (14) BRANTINGHAM, BRANTINGHAM, 1981.

(15) Reverse engineering.

(16) HIRSCHFIELD, et al., 1995.

mois. Ce type de carte reste populaire dans un certain nombre de juridictions, bien que certaines précautions doivent être prises dans leur interprétation. Si des études sur la multi-victimisation¹⁷ ont démontré les bénéfices en termes de prévention de la criminalité et de l'activité policière d'une meilleure connaissance de la distribution du crime, il n'en demeure pas moins que les SIG ne sont rien de plus qu'un outil plaçant des points sur une carte. Quand un incident se produit à un endroit auquel a déjà été attribué un point, le SIG superpose simplement un nouveau point sur le précédent. Ce type de carte peut de la sorte induire en erreur, les concentrations d'activités criminelles demeurant invisibles en raison de cette particularité technique. Une autre caractéristique de la carte est qu'elle est parsemée de milliers de points, ce qui pourrait donner à penser qu'il existe dans les deux districts un problème identique de criminalité, sans qu'aucune des zones qui le composent soit plus significative qu'une autre. Les policiers peuvent être submergés par une avalanche d'informations¹⁸, et un affichage cartographique plus efficace, peut alors résumer et simplifier un volume important de renseignements de manière plus compréhensible. Une carte plus performante présentera les mêmes données que la précédente mais agrégées à l'aide d'un algorithme générateur de surfaces et converties graphiquement par un logiciel déve-

loppé à cet usage¹⁹. Ce programme offre notamment l'avantage de mettre en évidence des phénomènes criminels recouvrant les limites administratives de plusieurs districts. Une analyse traditionnelle menée par les policiers de l'un ou l'autre des deux LAC pourrait avoir omis de détecter ce problème partagé avec leurs voisins, la part d'activité criminelle située dans leur juridiction étant trop faible pour retenir leur attention.

Les applications des cartes criminelles s'étendent au-delà des forces de police pour toucher d'autres services publics. Le *Crime and Disorder Act* de 1998 exigea des services de police anglais et gallois qu'ils travaillent de concert avec des institutions telles que les services de santé ou les collectivités locales pour réduire les niveaux de la criminalité. Dans cette optique, des cartes qui généralisent la distribution des points individuels sont un outil appréciable de diffusion et de partage des tendances et de l'évolution du crime au niveau local sans révéler pour autant aux partenaires la position exacte des incidents. De cette manière, la protection des données informatiques et de la vie privée est respectée, sans interférer avec les politiques publiques de réduction de la délinquance.

VERSATILITÉ DU SUPPORT TECHNIQUE

L'un des atouts majeurs des programmes de SIG les plus modernes est

•••• (17) JOHNSON, BOWERS, HIRSCHFIELD, 1997.

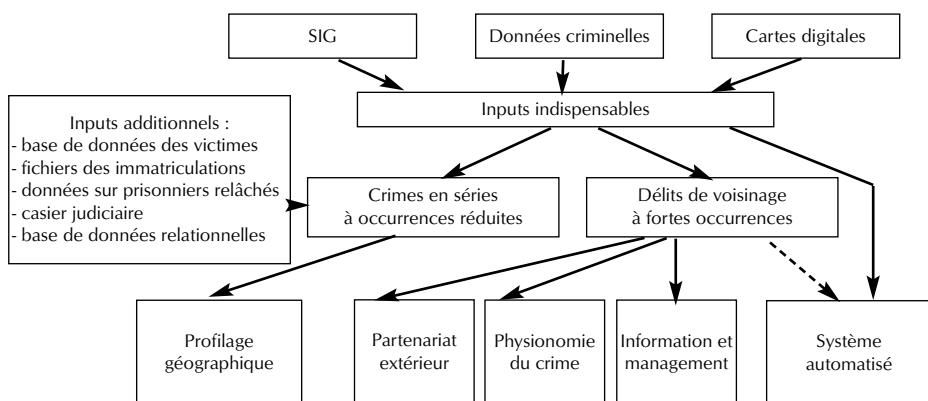
(18) RATCLIFFE, 2000.

(19) Disponible pour évaluation à l'URL suivante : www.bigfoot.com/~hotspot.detective.

l'intégration d'outils de programmation. Les champs d'application des SIG sont nombreux et variés, dépassant les limites des missions policières, et les sociétés commercialisant ces systèmes ont vite réalisé qu'il était impossible de créer un logiciel répondant simultanément aux besoins des policiers, des géologues, des ingénieurs en travaux publics, des services marketing, des administrateurs des parcs nationaux, des compagnies de distribution de l'eau, de l'électricité, etc. Cette liste croît de jour en jour, et la solution adoptée fut de fournir un produit générique et d'y inclure un élément programmable. L'ergonomie en est constamment améliorée, et les générations les plus récentes de SIG offrent des fonctions simplifiées et intuitives de programmation qui permettent de les mettre à la disposition des non-experts et des praticiens de terrain que sont les agents de police. Des systèmes suffisamment robustes permettront dans un avenir

proche à des policiers ayant reçu une formation minimale de lancer directement leurs propres requêtes spatiales et de générer des cartes de distribution du crime épousant leurs besoins locaux. Par exemple, un policier de proximité peut chercher à connaître les types de crimes et délits commis dans un quartier avant de rencontrer ses habitants lors d'une réunion, ou le commandant de région préparant sa participation à un OCR peut vouloir savoir combien d'agressions ont été déclarées au cours des six mois précédents dans un nombre restreint de rues. Ce type de système automatisé requiert un effort de programmation initial considérable, mais fait l'objet d'expérimentations dans un certain nombre de juridictions. Les diverses étapes de la procédure de cartographie du crime, des *inputs* aux champs d'application, sont représentées dans le schéma 1. Il est à noter que les crimes en série à occurrences réduites et les délits de voisinage à

Schéma 1 : MODÈLE DUALISTE DE CARTOGRAPHIE CRIMINELLE



fortes occurrences demandent le même type d'*inputs* indispensables, ce qui a facilité le rapide développement de cette technique. Cet enthousiasme et cette soif d'innovation ont en fait été si soudains que les difficultés restant à surmonter et les faiblesses de cette technique sont parfois ignorées. Un certain nombre de problèmes subsistent, qui peuvent entraver les initiatives de cartographie criminelle des forces de police. Ces difficultés sont de trois ordres : techniques, humaines et éthiques.

DE QUELQUES OBJECTIONS AU DÉVELOPPEMENT TOUS AZIMUTS

UNE TECHNOLOGIE PERFECTIBLE

Les limitations techniques sont certainement celles qui seront résolues le plus rapidement. Bien que la technologie des SIG soit répandue dans l'environnement industriel et commercial, ses applications policières sont encore relativement nouvelles. Dans de nombreux cas, la capacité technique à produire des cartes de la criminalité ne repose sur aucune base théorique fournissant une grille d'analyse objective. Certaines techniques géographiques et cartographiques ne sont pas adaptées à la cartographie criminelle, en raison de la particularité des données traitées, et pourtant, des cartes sont encore créées et diffusées qui reposent plus sur des critères esthétiques liés au style et au choix

des couleurs que sur des fondations théoriques solides.²⁰

De plus, l'inflation de capacité analytique procurée par la cartographie criminelle a un prix. Les logiciels peuvent être coûteux, bien que bon marché en comparaison du recueil des données nécessaires à leur bon fonctionnement. Alors que le gouvernement américain offre les données cartographiques sous leur forme digitale gratuitement, d'autres gouvernements tirent de la vente de ces données des bénéfices conséquents. Une carte de la criminalité est potentiellement inutilisable sans la visualisation d'éléments de référence tels que routes, lignes de chemins de fer ou limites communales, qui permettent d'établir une relation avec la localisation des incidents. De plus, l'addition de données issues de pratiques locales telles que les différentes zones de patrouille ou de découpage du territoire en associations de voisinage²¹ devra être faite manuellement. L'utilisation d'un SIG requiert une formation appropriée et une certaine expérience, et les utilisateurs发现 bien vite qu'il existe une offre de formation réduite, l'apprentissage se faisant alors exclusivement par un processus d'essais - erreurs peu économique en temps. L'inexpérience, couplée à un manque de connaissances est alors souvent à l'origine de cartes erronées et de renseignements criminels inexacts.

L'inexpérience n'est d'ailleurs pas confinée aux bureaux des analystes. Lors d'une tentative de cartographier la

••• (20) WEISBURD, McEWEN, 1998.

(21) Neighbourhood watch area.

criminalité et de localiser des incidents en milieu rural, des policiers australiens furent équipés de systèmes GPS²² portatifs. L'intention était d'utiliser ces derniers pour relever la longitude et la latitude de l'incident ayant requis la présence de la police. Les policiers envoyés sur le lieu d'un accident de la route ou d'un crime allumaient dûment le récepteur GPS et retournaient ensuite au commissariat se trouvant à plusieurs kilomètres afin d'y rédiger leur rapport, recopiant les données lisibles sur l'écran de l'appareil. Bien sûr, la machine prenait en compte le trajet de retour vers le commissariat, et affichait alors les coordonnées de celui-ci ! Cette pratique perdura jusqu'à ce que l'on se rende compte du nombre anormalement élevé de crimes et d'accidents d'automobiles en série ayant pour théâtre les locaux du commissariat. Même lorsque des problèmes mineurs comme celui-là sont résolus, la cartographie exhaustive des crimes et délits reste utopique, non seulement en raison de l'existence irréductible du «chiffre noir» de la délinquance, mais également par l'effet d'une déperdition des données durant le processus de géocodage.

Pour les analystes criminalistes qui téléchargent des quantités importantes d'informations en provenance du fichier central, le géocodage manuel n'est pas une option satisfaisante en raison de la perte de temps induite. La

majorité des SIG de dernière génération ont la capacité, à des degrés de précision variables, de géocoder automatiquement des adresses informatisées. Souvent, les données enregistrées par les policiers ne sont pas rigoureusement vérifiées, et des erreurs peuvent se glisser dans le système. Les erreurs orthographiques sont fréquentes, à la fois dans le nom des rues et à propos de termes tels que «rue», «route», «avenue», etc. Cette propension aux erreurs de frappe augmente encore lorsque les policiers travaillent sous pression. Les SIG, hélas, ne sont pas capables d'identifier de telles erreurs, ce qui rend le traitement d'un certain nombre de dossiers impossible. Le texte additionnel à une adresse, venant préciser par la narration les circonstances de l'incident, ne peut pas être pris en compte : ce sera le cas d'une rixe enregistrée comme s'étant produite «sur le trottoir, au niveau du 19, rue Péclat». Le pourcentage des fiches géocodées automatiquement avec succès varie de cinquante à quatre-vingts pour cent, mais dépasse initialement rarement ce taux. Des programmes, surnommés *scrubbers*²³, permettent de «nettoyer» les fichiers des fragments de texte aberrants, mais aucun standard minimal n'a encore été fixé en ce domaine. L'analyste criminaliste doit alors géocoder manuellement les points restants. Les points qui sont géocodés automatiquement ne sont pas eux-mêmes d'une précision infaillible, et peuvent être

•••• (22) *Global Positioning System*. Ce système repose sur une constellation de satellites militaires américains pour obtenir, en n'importe quel point de la Terre, la position précise d'un véhicule ou d'une personne à l'aide d'un appareil émetteur-récepteur.

(23) Littéralement : tampons à récurer.

matérialisés à des dizaines, voire des centaines de mètres de l'incident que l'on essaye de représenter.

LES BLOCAGES ORGANISATIONNELS

Les bénéfices apparents ne signifient pas pour autant qu'il soit aisément d'implanter un service de cartographie criminelle dans une institution policière. La dimension humaine des résistances aux NTIC est un problème récurrent, et l'ajout d'une technologie non conventionnelle telle que les SIG introduit un degré supplémentaire de complexité. Une étude anglaise récente sur l'adoption de cette technologie a révélé les difficultés rencontrées par des personnels pourtant enthousiastes au sein de leurs propres organisations.²⁴ En particulier, les services informatiques qui n'avaient souvent aucune compétence dans le domaine des SIG étaient réticents à l'idée de voir leur organisation adopter une nouvelle technologie sur laquelle leur manque de connaissances était synonyme de perte de pouvoir. Dans certains cas, le service informatique qui était chargé de l'administration de toutes les activités liées aux ordinateurs boycottait purement et simplement le SIG. L'adoption systématique de la cartographie criminelle à l'échelle d'une organisation recèle un potentiel non négligeable de tensions, voire de blocages, étant ressentie par certains de ses acteurs comme un enjeu de pouvoir aux ramifications suffisamment

étendues pour remettre en cause des hiérarchies de l'expertise en fluctuation permanente.²⁵

La capacité de résistance à l'innovation propre à tous les services de police pose d'ailleurs la question d'une inertie globale à l'égard de la cartographie criminelle. Dans un champ dynamique où l'innovation technologique est aussi fréquente que les échecs retentissants, les délais dans le processus de prise de la décision signifient que la solution adoptée est alors probablement devenue obsolète. Cette approche conservatrice qui pourrait offrir le temps de la réflexion aux décideurs et leur permettre de choisir les produits répondant au mieux à leurs besoins cumule en réalité les inconvénients. De longs cycles de résistance incarnés par l'activité bourdonnante et improductive de commissions divisées en sous-commissions et autres groupes d'études *ad hoc* ne sont alors interrompus que par des accélérations aussi courtes que brutales, où des décisions engageant des sommes conséquentes sont prises sur la foi de renseignements datés et biaisés. Le caractère désuet des techniques choisies servira alors d'argument à charge brandi contre les tenants de l'innovation, remettant en cause leur capacité à piloter celle-ci et son utilité propre. Cette combinaison d'une technologie en constant développement cherchant à prendre pied dans une structure où abondent les tyrans organisationnels laisse de la sorte peu de

•••• (24) RATCLIFFE, 2000.

(25) ERICSON, HAGGERTY, 1997, p. 407.

place à l'objectivité des besoins et des applications. On ne peut que regretter cet état de fait dans la mesure où ce qui est opaque aux membres de l'organisation policière l'est *a fortiori* pour le public, et se trouve à l'origine d'un déficit de débat démocratique.

TECHNO-SOPHISMES

Dans un mouvement de balancier inverse, l'adoption irraisonnée de la cartographie criminelle par des organisations policières en proie aux technosophismes de la société de l'information peut s'avérer stérile. Développée par Gary T. Marx et Ronald Corbett²⁶, la présentation non exhaustive des sophismes sur lesquels repose l'adoption de nouvelles technologies s'applique au domaine policier, très friand de gadgets techniques.²⁷

Certaines de ces justifications sophistes s'appliquent avec une très grande acuité à la cartographie criminelle. Tout d'abord, la quantophrénie²⁸ policière en matière de statistiques criminelles ne peut qu'être renforcée par les capacités apparemment infinies offertes par les SIG. La masse d'informations distillées par l'alambic informatique ne reste qu'un concentré de données fragmentaires, paré toutefois aux yeux profanes des attributs d'un savoir nouveau. Si elle permet effecti-

vement de révéler ce qui restait auparavant caché²⁹, cette technologie recèle également le risque de couper les décideurs policiers (et politiques) des canaux de communication établis avec la population dans les instances partenariales, ceux-ci étant convaincus de disposer dorénavant d'une boule de cristal infaillible.

La neutralité technique de la cartographie criminelle doit de plus être soigneusement remise en question. Comme on l'a vu plus haut, les nouvelles techniques d'analyse criminelle peuvent distribuer les lieux criminogènes en une classification binaire. Les implications de cette nouvelle approche se répercutent alors sur la perception locale de l'environnement par la police et le public. Les policiers utilisent des tests relativement simples afin de déterminer le niveau de déviance présent dans leur juridiction pour savoir s'ils exercent dans une zone fortement ou faiblement criminogène.³⁰ Il est alors possible d'imaginer que l'utilisation de la cartographie criminelle puisse artificiellement changer la perception d'une zone dans les rangs de la police et du public. Cet étiquetage d'un quartier comme « point chaud » peut avoir de sévères conséquences, le risque associé par le public à certains quartiers suffisant à déclencher la spirale de la détérioration du marché immobilier et le

•••• (26) MARX, CORBETT, 1991 ; MARX, 1988 ; MARX, REICHMAN, 1984.

(27) DUPONT, 1999. On recense huit raisonnements sophistiques susceptibles de justifier la prise de décision quant au choix d'une nouvelle technologie : l'agenda explicite ; la nouveauté ; la plausibilité apparente ; le repas gratuit ; la quantification ; la neutralité technique ; le système parfait ; le passé oublié.

(28) GIDDENS, 1996, p. 4.

(29) MARX, REICHMAN, 1984.

(30) KLINGER, 1997.

lent repli des services publics. Qui plus est, ce danger est renforcé par le développement de l'Internet comme outil de diffusion d'informations policières institutionnelles et de prévention contre le crime.³¹ Dans cette optique, la cartographie criminelle est progressivement utilisée en Amérique du Nord comme méthode d'information de la population sur l'évolution de la criminalité et des problèmes de délinquance. Un certain nombre de services de police américains disposent de sites équipés de moteurs de recherche permettant à l'internaute curieux de faire apparaître à l'écran sa propre carte de distribution des crimes, basée sur les critères spécifiques définis par l'utilisateur. De même, une base de données gratuite et nationale évaluant les risques de victimisation par code postal est désormais accessible par le réseau, et permet aux citoyens américains de comparer le taux de criminalité de leur quartier à celui de leur voisin, ou de prendre cette variable en considération en cas de déménagement³². Cette application, dont le degré de précision est sans nul doute destiné à être constamment amélioré, se trouve à l'origine d'un dilemme éthique, dans la mesure où le devoir d'information du public se heurte aux nécessaires garde-fous relatifs à la protection des données personnelles. Des fichiers librement accessibles et maintenus par des administrations ou des sociétés privées mettent à la disposition du public américain et australien les

adresses de délinquants condamnés, ayant purgé leurs peines et payé leur dette à la société. Leur réinsertion semble difficilement aller de pair avec la suspicion permanente entretenue par de telles pratiques. Inversement, la mise à la disposition du public de ces données pourrait avoir pour conséquence de révéler à une échelle encore inconnue la localisation et l'identité des victimes, offrant alors aux délinquants connectés une source d'information inépuisable sur les « terrains de chasse » les plus propices à leurs activités. Les demandes du public poussent vers la mise à disposition de données toujours plus localisées, chacun étant plus intéressé par les crimes commis dans sa rue qu'à l'échelle de sa ville, mais combien de ces citoyens modèles accepteraient de déclarer les crimes dont ils sont victimes, s'ils savaient que les détails de cet incident seront accessibles du monde entier en quelques heures ?

EN GUISE DE CONCLUSION

Malgré ces objections, le futur de la cartographie criminelle s'annonce riche en développements théoriques et techniques. Une communauté internationale de géographes, de spécialistes des SIG et de policiers y travaille d'arrache-pied. L'Institut national de la justice américain (NIJ) a établi à Washington DC le *Crime Mapping Research Center*, qui organise une

••• (31) DUPONT, 1998.

(32) Cf. www.apbnews.com/resourcecenter/datacenter/crimecheck/result.html.

conférence annuelle tenant lieu de «pèlerinage» obligé pour tous les théoriciens et les praticiens de la cartographie criminelle. Ce réseau global dispose également d'une liste de discussion électronique permettant un transfert quasi instantané des dernières innovations d'un point du globe à un autre. Cette immédiateté de la diffusion des nouveaux procédés est toutefois porteuse d'un sérieux manque de réflexivité. Les fondements théoriques et le cadre conceptuel de la cartographie criminelle sont développés en même temps que leurs applications techniques, ces dernières recevant une attention plus soutenue. Sitôt une application nouvelle identifiée, elle est immédiatement adoptée et mise en œuvre par les forces de police avant que ses effets indésirables ne se manifestent pleinement. Si le spectre d'une collecte systématique par les agences gouvernementales des données personnelles transitant sur les réseaux informatiques

semble créer une certaine effervescence parmi les défenseurs des libertés publiques, le recueil et l'exploitation incontrôlés de renseignements localisant crimes, auteurs et victimes ne peuvent faire l'économie d'un débat ouvert. Les fabricants de logiciels ignorent les garde-fous juridiques auxquels sont soumis leurs clients policiers, qui eux-mêmes donnent souvent l'impression de ne pas saisir toutes les implications des nouvelles capacités de traitement ainsi mises à leur disposition et se gardent bien d'en informer la société. Le défi à relever pour ce nouveau champ à la croisée des chemins est alors de développer une approche théorique équilibrée faisant autant appel aux disciplines des sciences sociales qu'à celles des sciences dites «dures», capable d'opposer un corpus de recherches objectif aux innovations techniques apparemment sans limites et à leurs utilisations souvent simplistes, voire dangereuses.

■ Benoît DUPONT

CERP - Université Charles Sturt (Australie)

Jerry RATCLIFFE

Université Charles Sturt (Australie)

B I B L I O G R A P H I E

- BRANTINGHAM (P.J.), BRANTINGHAM (P.L.), (dir.), 1981, *Environmental criminology, Prospect Heights*, Waveland Press.
- BRATTON (W.), KNOBLER (P.), 1998, *Turnaround : how America's top cop reversed the crime epidemic*, New York, Random House.
- DUPONT (B.), à paraître, « Policing in the information age : errors of the past in perspective », *History of crime, policing and punishment*, Sydney, Federation Press.
- DUPONT (B.), 1998, « Police, demande sociale et Internet », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 33, p. 235-244.
- EKBLOM (P.), 1988, « Getting the best out of crime analysis », *Police Research Group: Crime Prevention Unit Series*, Londres, HMSO.
- ERICSON (R. V.), HAGGERTY (K. D.), 1997, *Policing the risk society*, Oxford, Clarendon Press.
- HARRIES (K.), 1999, *Mapping crime: principles and practice*, Washington, us Department of Justice.
- HIRSCHFIELD (A.), BROWN (P.), TODD (P.), 1995, « Ggis and the analysis of spatially-referenced crime data: experiences in Merseyside, UK », *International Journal of Geographical Information Systems*, 9/2, p. 191-210.
- HMIC, 1997, *Policing with intelligence*, Londres, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary.
- JOHNSON (S. D.), BOWERS (K.), HIRSCHFIELD (A.), 1997, « New insights into the spatial and temporal distribution of repeat victimization », *British Journal of Criminology*, 37/2, p. 224-241.
- KLINGER (D.), 1997, « Negotiating order in patrol work: an ecological theory of police response to deviance », *Criminology*, 35, p. 277-306.
- LEIGH (A.), READ (T.), TILLEY (N.), 1996, « Problem - Orientated Policing », *Police Research Group: Crime Detection and Prevention Series*, Londres, HMSO.
- MAGUIRE (M.), JOHN (T.), 1995, « Intelligence, surveillance and informants: integrated approaches », *Police Research Group: Crime Detection and Prevention Series*, Londres, HMSO.
- MANNING (P. K.), 1992, « Information technologies and the police », *Modern Policing*, Chicago, University of Chicago Press.
- MARX (G. T.), CORBETT (R.), 1991, « Critique: no soul in the new machine: technofallacies in the electronic monitoring movement », *Justice Quarterly*, 8/3, p. 399-414.
- MARX (G. T.), 1988, « La société de sécurité maximale », *Déviance et Société*, 12/2, p. 147-166.
- MARX (G. T.), REICHMAN (N.), 1984, « Routinizing the discovery of secrets », *American Behavioral Scientist*, 27/4, p. 423-452.
- RATCLIFFE (J.H.), 2000, « Implementing and integrating crime mapping into a police intelligence environment », *The International Journal of Police Science and Management*, 2/4, p. 313-323.
- RATCLIFFE (J.H.), McCULLAGH (M.J.), 1999, « Hotbeds of crime and the search for spatial accuracy », *Geographical Systems*, 1/4, p. 385-398.

B I B L I O G R A P H I E

- RATCLIFFE (J.H.), McCULLAGH (M.J.), (sous presse), «Chasing ghosts? Police perception of high crime areas», *British Journal of Criminology*.
- ROSSMO (D.K.), 1995, «Place, space and police investigations: hunting serial violent criminals», in WEISBURD (D.), ECK (J. E.), (dir.), *Crime and place*, Monsey, Criminal Justice Press.
- ROSSMO (K.), 1995, «Overview: multivariate spatial profiles as a tool in crime investigation», in BLOCK (C.), DABOUB (M.), FREGLY (S.), (dir.), *Crime analysis through computer mapping*, Chicago, PERF, p. 65-97.
- NSWP, 1998, *Annual Report 1997-98*, Sydney, New South Wales Police Service.
- WEISBURD (D.), McEWEN (T.), 1998, *Crime mapping and crime prevention*, New York, Criminal Justice Press.
- WOODHOUSE (M.), 1997, «Intelligence driven policing - a UK model», *Australian Police Journal*, 51/4, p. 203-210.

COMMUNITY POLICING

« CHICAGO STYLE »

par Jacques DONZELLOT, Anne WYVEKENS

Sous l'apparence d'un modèle unique - l'injonction d'une police au plus près de la population -, on sait que la doctrine du *community policing* s'est traduite par une multiplicité d'adaptations pratiques au gré d'objectifs et d'opportunités politiques différentes : tolérance zéro, résolution des problèmes, etc. À Chicago, où la tradition communautaire est un élément structurant des jeux politiques, les travaux de W. Skogan avaient déjà montré que la mobilisation de la population et la réforme policière ne relevaient pas de la seule rhétorique. Par un regard davantage sociologique, les chercheurs français renouvellent la perspective d'étude de ce modèle. On y trouvera notamment l'analyse approfondie d'une justice de proximité à l'américaine faisant écho à nos propres développements en la matière.

N o t e s e t é t u d e s

245

La France se met à l'heure de la « police de proximité ». Si le débat français n'a pas jusqu'ici produit de vision extrêmement claire de cette notion, il renvoie de façon récurrente à la version américaine de la démarche, mieux connue sous le terme de *community policing*. Le désormais célèbre article intitulé « *Broken Windows* »¹ a inspiré aux États-Unis de multiples expériences de ce nouveau « modèle » de police. Celui-ci s'inscrit, dans l'histoire de la police américaine, à la suite de plusieurs autres dont l'évocation permet de mieux comprendre le succès de la théorie des carreaux cassés. Toutes les expérimentations actuelles ne reprennent toutefois pas dans son intégralité l'esprit de l'article de Wilson et Kelling.

C'est le cas notamment de la version qui a eu chez nous, plus que d'autres, les honneurs de la médiatisation : l'expérience new-yorkaise dite de la « tolérance zéro ». Nous voudrions présenter ici une démarche moins connue, mais qui constitue une mise en œuvre relativement exemplaire de la théorie des carreaux cassés : celle qui est mise en œuvre, depuis 1993, par le département de police de la ville de Chicago².

BROKEN WINDOWS

Deux idées complémentaires se dégagent de l'article de Wilson et Kelling. La première, la plus connue, est la démonstration du caractère réciproque de la relation entre délinquance et sentiment

•••• (1) WILSON, KELLING, 1982, p. 68-71.

(2) Cet article renvoie à une recherche réalisée pour la Mission de recherche Droit et Justice : DONZELLOT, WYVEKENS, avril 2000.

d'insécurité. Le carreau cassé, c'est l'image d'un contexte. Lorsque dans un quartier les carreaux cassés ne sont pas réparés, c'est le signe de la disparition des contrôles informels. Cette impression de déréliction est source d'angoisse, de repli sur soi. Et c'est ainsi que le sentiment d'insécurité est lui-même générateur de délinquance : les habitants sortent de moins en moins de chez eux, répugnent à se mêler des affaires des autres, ceux qui le peuvent quittent le quartier, où ne demeurent plus que ceux – les plus âgés, les plus pauvres – qui n'ont pas les moyens de partir et, moins que les autres encore, les moyens de s'opposer au délabrement. Tout cela favorise le développement d'un contexte dépourvu de tout contrôle social dans lequel la délinquance peut alors se déployer à loisir.

La seconde idée consiste, à partir de là, à proposer de réévaluer les priorités policières. Car, affirment les auteurs, ce qui renforce le lien entre le désordre et le déclin d'un quartier, c'est le fait que la police ne participe plus, contrairement à ce qu'elle faisait autrefois, au processus de restauration de l'autorité. Elle circule en voiture, répond aux appels radio, poursuit les auteurs d'infractions. L'ordre qu'elle maintient correspond à des critères qui sont avant tout judiciaires. L'observation de l'importance des «désordres», ajoutée au constat de l'échec de la police dans ses méthodes traditionnelles, invite alors à se poser autrement la question de

«l'ordre» dans un quartier : un ordre qui serait défini et préservé en quelque sorte conjointement par les habitants et par leur police, celle qui est proche d'eux et connaît leurs attentes. Il ne s'agit donc pas seulement d'un changement technique – préférer la patrouille pédestre à la patrouille motorisée –, mais de l'idée que le policier vienne en soutien des mécanismes d'auto-contrôle de la collectivité. C'est la notion de *community policing* : faire la police *de* la communauté *avec* la communauté.

L'originalité d'un article ne gage pas son impact. Comment expliquer le succès de celui-ci ? Le moment où il paraît correspond à une époque de montée de la délinquance et du sentiment d'insécurité. Face à cette situation, on assiste à une sorte de désenchantement par rapport aux réponses jusque-là formulées en termes d'action sur les facteurs socio-économiques ou psychosociologiques. En même temps que se perd le goût des grandes explications et des actions socialement généreuses, on voit apparaître un souci de dépasser les clivages idéologiques, qui font si facilement fond sur les explications généralistes³. Dépasser les idéologies, et les réponses renvoyant à des analyses trop globales, c'est entrer sur le terrain du pragmatisme. C'est là que le double message des «*broken windows*» prend toute sa pertinence.

Le *community policing* s'inscrit dans la suite d'une série de modèles policiers dont l'histoire permet de

•••• (3) Cf. notamment WILSON, 1975 ; revised edition, 1983, p. 9.

comprendre pourquoi l'idée d'une police «communautaire» a pu susciter un aussi fort engouement dans le dernier quart du XX^e siècle. À l'époque coloniale, ce sont les *watchmen*, les veilleurs de nuit : la police d'autrefois telle que l'évoquent Wilson et Kelling dans leur article. L'époque moderne commence, elle, avec le modèle «politique» (milieu XIX^e, début XX^e). Le rôle de la police est extensif, en appui sur le pouvoir municipal. Au-delà de la mission d'application de la loi, elle apparaît comme «*the primary social service agency of the time*». Le maintien de l'ordre et le service à la communauté sont centraux. Cette conception a toutefois un revers : l'extension équivalente de la corruption, liée à l'utilisation méthodique des policiers dans les campagnes électorales. Des efforts de réforme débouchent alors, dans la première moitié du XX^e siècle, sur le modèle «professionnel» ou «légaliste». Cette fois, une distance nette s'installe entre la police et la population. La police abandonne ses missions sociales ou de maintien de l'ordre au profit d'une focalisation sur la lutte contre la délinquance en termes réactifs, d'enquête et de réponses aux appels. À ce modèle, prédecesseur direct du *community policing*, ses contemporains reprocheront... son éloignement par rapport aux gens et à leurs préoccupations. Et aussi son efficacité plus que relative. Les années quatre-vingt connaissent un regain de tensions raciales, voient même l'apparition de «zones de guerre» dans les ghettos. Il y a un

effondrement sensible du contrôle par rapport à la drogue comme par rapport aux gangs, ainsi qu'un accroissement du recours aux armes. Les trois éléments du modèle professionnel paraissent chacun le siège d'un échec. La rapidité devient toute relative, car les gens tardent à appeler la police. Les patrouilles en voiture manquent d'effet rassurant et dissuasif. Quant aux enquêtes policières, elles se révèlent si peu efficaces qu'elles paraissent tenir du rituel plus que de l'action.

L'autre caractéristique de la police américaine qui va rendre possible la constitution d'un nouveau «modèle», plus proche des habitants, c'est son mode d'organisation au niveau local. Il ne s'agit pas, comme en France, d'une organisation hautement hiérarchisée, dans laquelle le changement ne peut venir que d'en haut et de façon relativement uniforme. Le chef de la police est le bras armé du maire et son sort est intimement lié à celui du premier magistrat de la ville. Il se prêtera donc à toutes les initiatives de celui-ci lorsque le sentiment d'insécurité menace sa réélection.

LES FORMULES DE COMMUNITY POLICING : ENTRE ZERO TOLERANCE ET PROBLEM SOLVING

Depuis les années quatre-vingt, on assiste donc à l'expansion d'un nouveau modèle d'activité policière, explicitement dérivé de la théorie des carreaux cassés. En fait, la mise en cause du modèle professionnel a précédé largement cette publication.

L'élaboration d'alternatives fait l'objet, depuis la fin des années soixante, d'un fort mouvement incitatif fédéral, sous la forme notamment du financement de programmes expérimentaux par le National Institute of Justice⁴. En 1994, le Crime Bill, la grande loi de politique criminelle élaborée par l'administration Clinton, constitue le point culminant de cette entreprise d'incitation. Ce texte décide en effet le financement de 100 000 nouveaux officiers de police communautaire. C'est le programme fédéral COPS : Community Oriented Policing Services.

Ce souci de promotion entraîne tout sauf la diffusion d'un produit homogène. Aussi bien n'est-ce pas l'intention fédérale. L'appellation donne lieu, sur le terrain, à une multiplicité d'interprétations, au point que beaucoup de spécialistes s'en émeuvent. Les plus suspicieux voient dans cette expression consensuelle une rhétorique de façade, derrière laquelle le but effectivement recherché relèverait plus du développement d'une police « intensive », agressive même⁵.

Le soupçon est assurément, pour partie au moins, justifié. Il n'empêche qu'un chantier s'est ouvert sous ce label, même si les produits qui s'en réclament ne se ressemblent guère. Certains nous sont familiers, comme le modèle new-yorkais de la « tolérance zéro », d'autres beaucoup moins, comme celui de la ville de Chicago.

Nous allons les présenter rapidement tous deux, de manière à faire ressortir les motifs pour lesquels celui de Chicago nous paraît réaliser au mieux le programme contenu dans l'article de Wilson et Kelling : un déplacement du regard de la police de la délinquance vers les désordres en même temps que son rapprochement avec la population.

« ZERO TOLERANCE »

Le modèle le plus médiatisé de *community policing* est celui qu'ont développé à New York le maire de la ville, Rudolf Giuliani, et son chef de la police, William Bratton. Il doit probablement sa célébrité à la coïncidence entre sa mise en œuvre et une baisse spectaculaire de la délinquance dans la plupart des grandes villes américaines, dont particulièrement New York. L'incertitude qui a subsisté sur les causes de cette baisse a laissé le champ libre à Bratton et à Giuliani pour y pointer l'effet des nouvelles pratiques policières qu'ils avaient instaurées⁶. Sans préjuger du bien-fondé de cette affirmation, on peut examiner le modèle new-yorkais sous l'angle de la filiation dont il se réclame à la théorie des carreaux cassés, pour voir jusqu'à quel point celle-ci paraît fondée.

Le point de départ est effectivement celui que l'on trouve dans l'article sur les carreaux cassés. Bratton présente la cité de New York – dans laquelle il est

•••• (4) Département « Recherche et Développement » du ministère américain de la Justice.

(5) Par exemple BRODEUR, 1997, p. 171-184 ; ou KLOCKARS, 1988, p. 239-258.

(6) BRATTON, KNOBLER, 1998.

arrivé en 1990 – comme «une ville qui avait cessé de s'occuper d'elle-même»⁷. «Personne ne paraissait en sécurité. Comme l'a noté G. Kelling, co-auteur de l'article sur les carreaux cassés, nous avions dé-policé les rues de nos villes.» À partir de l'analyse selon laquelle ce sont les petits désordres qui font le lit des activités délinquantes, la police new-yorkaise poursuit alors les incivilités et les petits délits avec autant d'ardeur que les grands. Cette stratégie dite de «tolérance zéro» réclame et alimente à la fois un effort de modernisation de la police : définition d'objectifs, réorganisation du travail en fonction de ceux-ci, recours à l'expertise extérieure. Cette réorganisation passe par une décentralisation, destinée à accroître la responsabilité des niveaux inférieurs de la hiérarchie. Moyennant cet effort considérable, dit Bratton, nous avons «re-policé les rues de nos villes».

Mais si la théorie des carreaux cassés appelle bien à ce que la police réinvestisse les rues, afin de rendre le contexte moins «permissif», elle ne se borne pas à cela. Elle connecte cette orientation avec une autre, celle d'appui pris sur la communauté, d'appui donné à la communauté dans sa propre démarche de maintien de l'ordre. Or rien, dans la modernisation initiée par Bratton, ne requiert de la police new-yorkaise, ni ne conduit celle-ci à travailler peu ou prou

Loin de s'appuyer sur la population, le modèle new-yorkais ne ménage pas particulièrement les communautés minoritaires

avec la communauté. On pourrait même dire que le modèle Bratton raisonne à cet égard à l'inverse du schéma de Wilson et Kelling : loin de situer la police en appui de la population pour l'aider à maintenir «son» ordre, il renforce l'organisation de la police, considérée comme une entreprise avec ses ratios de productivité et ses critères de rentabilité. Sous cet angle, le modèle new-yorkais paraît le faux bon exemple. D'autant que l'absence de contact «positif» avec la/les communauté(s) se traduit par des tensions entre la police et les minorités, du fait de l'augmentation considérable du nombre d'arrestations.

Le modèle new-yorkais n'a rien de «communautaire», il ne ménage pas particulièrement, c'est le moins qu'on puisse dire, les communautés minoritaires. En fait, il est possible d'expliquer l'émergence de ce modèle particulier dans cette ville parce que la municipalité peut se faire élire en s'appuyant principalement sur les électeurs blancs. Ce n'est pas un hasard si la police de Los Angeles présente la même dureté envers les minorités : là-bas aussi l'administration de la ville repose sur l'électorat blanc. Prendre en compte la communauté dans la politique de sécurité devient une nécessité lorsque la mairie doit tenir compte des minorités - des noirs et des hispaniques. Comment satisfaire au désir de sécurité sans heurter de front ces populations, les plus exposées

•••• (7) BRATTON, 1997.

ordinairement à la suspicion de la police et donc à ses brutalités ? En prenant en compte les populations en question – au même titre que la blanche – dans la définition des réponses par une police qui doit, certes, être renouvelée, étoffée, mais d'une manière qui n'apparaît pas unilatéralement au service de la population blanche. Là se trouve le créneau véritable du *community policing* entendu comme restauration de l'ordre et de la relation de service de la police à la communauté, de travail pour et avec elle.

COMMUNITY POLICING ET PROBLEM SOLVING

Les autres modèles de *community policing* partagent avec le modèle new-yorkais le parti pris d'une « définition élargie » du travail policier et d'une réorientation des priorités, accordant plus d'attention au crime « soft » et aux désordres. Mais ils s'en distinguent par l'affirmation que la « communauté», quelle qu'en soit la définition, joue un rôle essentiel dans la résolution des difficultés du quartier. Le modèle basique est axé sur des pratiques telles que le retour à la patrouille à pied, l'organisation de réunions avec les habitants du quartier, la mise en place de groupes de surveillance, l'ouverture de commissariats de quartier⁸. Les habitants sont invités à se faire acteurs de leur sécurité en ne restant pas passifs ou repliés chez eux devant les manifestations

d'incivilités. Selon une image souvent utilisée, la relation de la police à la communauté s'apparente à celle d'un *pace-maker* qui stimule la vigilance lorsqu'elle faiblit et calme l'activité de maintien de l'ordre si elle en vient à dépasser le seuil du souhaitable. Elle s'inscrit donc dans une volonté de régulation d'un maintien de l'ordre qui doit, pour l'essentiel, être réapproprié par la communauté. Dans la réalité, on n'observe pas réellement ce qui pourrait être l'aboutissement idéal du raisonnement des *broken windows*, à savoir une sorte de « reconstruction » de la communauté qui se réaliserait grâce à l'implication commune des habitants dans la production de sécurité. Comme le soulignent les commentaires plus ou moins sceptiques⁹, ou réalistes¹⁰ du *community policing*, l'homogénéité des communautés est réduite, et leur capacité à se prendre en charge d'autant plus faible qu'elles sont plus désorganisées.

C'est sans doute à partir de là que se sont développés des modèles plus « sophistiqués » qui, tout en impliquant les habitants dans l'identification, voire dans la résolution des difficultés du quartier, font de la police l'animatrice d'un travail fondé sur l'idée d'une coproduction de la sécurité : impliquer non seulement les habitants mais également diverses institutions ou services locaux et se focaliser sur la prise en charge de problèmes, plutôt que sur la réponse réactive à des infractions. C'est

•••• (8) SKOCAN, 1994, p. 167-181.

(9) BRODEUR, KLOCKARS, précités.

(10) ROSENBAUM, 1998, p. 3-29.

le modèle dit de la résolution de problèmes ou *problem solving*. Cette approche renvoie aux démarches de prévention situationnelle chères aux Anglo-Saxons, et donc aussi à la théorie des carreaux cassés. Il s'agit d'aborder les choses non pas dans les termes juridico-judiciaires de l'infraction, au cas par cas et de façon réactive, mais en considérant la répétition de phénomènes, en essayant de trouver leur cause commune et d'agir sur celle-ci. L'idée se prolonge ensuite, dans certains modèles, au niveau des réponses : les réponses strictement policières ne suffisent pas, il est possible également de faire appel à des compétences autres. Ce modèle se fonde sur un autre précurseur, Herman Goldstein, qui dès 1979 développait l'idée selon laquelle une police doit se centrer sur des objectifs et non pas rester figée sur la mise en œuvre de moyens¹¹.

Le modèle chicagoen de *community policing* a pour particularité de mettre en œuvre la notion de résolution de problèmes sur la base d'une articulation équilibrée entre les deux piliers que sont, dans la théorie du *community policing*, la police d'une part, la communauté de l'autre. À l'origine du programme de Chicago, on trouve en effet d'un côté la ville et son souci – les élections approchant et la question de la sécurité étant cruciale – de «faire le ménage» dans un département de police assez délinquante, et de l'autre une forte tradition communautaire se tra-

duisant notamment par la mise en œuvre, avant toute mobilisation policière, de divers programmes de *community safety*.

« CHICAGO STYLE » : GENÈSE ET FONCTIONNEMENT

Il était une fois une ville où la criminalité augmentait tandis que la police paraissait de plus en plus inefficace, enlisée dans des tâches bureaucratiques. Les gens décidèrent de se charger eux-mêmes de la surveillance de leurs quartiers et organisèrent du *crime watching*, selon une formule qui se répandait d'ailleurs un peu partout en Amérique. On était au début des années quatre-vingt. Cette pratique fut soutenue durant les années qui suivirent par une série d'agences locales de développement communautaire, parmi lesquelles une coalition d'organisations de prévention de la délinquance, la Chicago Alliance for Neighborhood Safety (CANS). Face à la réticence des policiers à collaborer avec ces groupes d'habitants, les militants de CANS, forts des informations récoltées dans d'autres villes sur les efforts naissants de police «communautaire» finirent par publier un rapport recommandant le développement d'une stratégie de *community policing* pour Chicago¹². Au début de 1992, alors qu'un audit du Chicago Police Department se contentait de préconiser une modification du travail de patrouille, le maire décidait de se ranger à l'avis de

•••• (11) GOLDSTEIN, 1998, p. 259-285.

(12) FRIEDMAN, MATTEO, 1988.

la population en lançant un programme de réorganisation de la police entièrement axé sur la prise en compte de l'expression des habitants. Vu la force de la tradition communautaire locale¹³, Chicago sera l'une des rares villes américaines où le *community policing* se soit instauré sur la base d'un équilibre entre la population et la police.

La décision d'innover profite de l'opportunité offerte par la richesse de la tradition communautaire de la ville... dans la mesure où elle profite à l'intérêt bien compris de l'équipe municipale. Car elle peut se comprendre comme le fruit d'un calcul stratégique au plan électoral, parfaitement déductible de la configuration politique particulière de Chicago. La délinquance y est, comme dans toutes les villes américaines, l'un des principaux problèmes à l'ordre du jour, donc un thème électoral d'importance. Que peut faire le maire contre la délinquance ? Peu de chose, faute de moyens, au plan de la prévention sociale. Par contre, intervenir au niveau de la police relève du possible, sinon du nécessaire. Le département de police est sous l'autorité du maire. Ses conseillers lui disent qu'en montrant sa détermination à œuvrer à l'amélioration de la police, il prouvera sa crédibilité sur ce sujet électoralement sensible¹⁴. Reste à définir l'amélioration la plus pertinente.

Getting tough on crime, «taper plus fort» ? La formule n'est pas évidente. Outre la question des moyens, taper plus fort n'est guère une politique praticable dans cette ville qui compte, en 1990,

*Getting tough
on crime ?
Outre la question
des moyens,
«taper plus fort»
n'est guère
praticable
dans une ville
qui compte
38% de blancs,
38% de noirs,
et 20 %
d'hispaniques*

38 % de blancs, 38 % de noirs et 20 % d'hispaniques. Car, pour se faire élire, un maire blanc doit avoir les suffrages non seulement des électeurs de sa race, mais d'une partie au moins des noirs et des hispaniques. Or, tout le monde sait que, dans les formules dures comme celles qui sont pratiquées à New York ou Los Angeles, ce sont les noirs et

les hispaniques qui font les frais de l'opération. Le maire redoutait que l'opposition ne réussisse à former avec les électeurs afro-américains et hispaniques une coalition qui les rendrait difficiles à battre. L'intérêt du *community policing* «Chicago style» est de répondre à cette préoccupation. Il a vocation à unifier l'ensemble des communautés raciales, par une politique qui paraîsse crédible en termes de prise en compte de l'insécurité telle que tous les habitants la ressentent, sans pour autant apparaître comme une menace pour les minorités.

Fruit de cette option stratégique, le programme CAPS – Chicago Alternative Policing Strategy – est lancé le 29 avril 1993. Il concerne d'abord, à titre expérimental, cinq districts de police. Il sera

••• (13) Chicago a donné son nom à l'une des plus célèbres écoles sociologiques, qui comprenait la ville comme une communauté de communautés. Elle fut également le principal terrain d'aventures du fondateur de la méthode du *community organizing*, Saul Alinsky.

(14) SKOGAN, HARTNETT, 1997.

étendu à l'ensemble de la ville à la fin de 1994. Outre le fait de prendre appui sur un mouvement communautaire ancien et vivace, sa particularité tient à la forte implication de la ville.

Cette implication dépasse largement le degré habituel d'interdépendance que l'on trouve dans les villes américaines entre les autorités municipales et la police. Il ne s'agit pas simplement pour le maire, comme à New York, de donner à la police plus de moyens financiers et un nouveau *manager*. Il y va d'une implication forte de la municipalité dans l'ensemble de la réorganisation à chacune de ses étapes.

CHICAGO ALTERNATIVE POLICING STRATEGY

Le nouveau dispositif policier est ordonné autour de quatre opérations : rapprocher la police de la population en affectant une part des effectifs à un travail de proximité sur des territoires très étroitement délimités ; rapprocher la population de la police en lui donnant le moyen de la contacter autrement qu'en urgence ; provoquer des réunions régulières entre la police et les habitants ; impliquer ces derniers dans la résolution des problèmes qu'ils soumettent aux policiers.

Le rapprochement entre police et population

Pour rapprocher la police de la population, il fallait plus de policiers. L'augmentation des effectifs n'est pas une solution en soi mais le moyen de

faciliter leur redéploiement. En l'occurrence, il s'agit d'affecter la moitié des effectifs de chaque district à une tâche de proximité. Dans chaque district (Chicago en compte 25), se trouve créée une unité de quartier (*neighborhood unit*) placée sous les ordres du *commander*, à côté de la police traditionnelle (*patrol*). Cette unité est composée d'un sergent et d'un certain nombre d'officiers de police, chacun en charge d'un programme spécifique : personnes âgées, jeunesse, développement économique, violences familiales, *court advocacy*¹⁵. Chaque district est divisé en *beats*. Il y en a 279 au total, correspondant à une moyenne de 9500 habitants. L'objectif est ainsi de diviser la ville en des circonscriptions aussi petites que possible, de façon que la police se trouve au plus près des préoccupations des résidents. Les policiers de patrouille affectés à un *beat* exercent la totalité de leur activité au niveau du quartier, que ce soit dans le contact avec les habitants ou dans les interventions. C'est ce que les policiers appellent «*beat integrity*». Il n'est pas question que ces fonctionnaires soient détournés de leur terrain d'action même si une intervention réclame, ailleurs dans la ville, un renfort d'effectifs.

La seconde idée consiste à vouloir faciliter la démarche de la population vers la police en dehors des situations d'urgence. Un nouveau numéro d'appel est créé, le 311. Il permet aux habitants de s'adresser aussi bien à la police –

•••• (15) Cf. *infra*.

pour porter plainte en cas d'infractions mineures, pour signaler aux policiers du quartier «les problèmes d'infractions ou de désordres avant qu'ils ne connaissent une escalade, de façon à améliorer la qualité de vie de tous les résidents »¹⁶ – qu'aux services de la ville – pour leur signaler nids-de-poule, poubelles renversées et graffitis ou pour obtenir de l'information sur les manifestations à venir.

Les beatmeetings ou réunions communes police, population et municipalité

Conséquence de ce rapprochement de part et d'autre, au niveau du district se tiennent les réunions du District Advisory Committee (*DAC meetings*). Le DAC est divisé en sous-comités, qui correspondent globalement aux différents programmes de la *neighborhood unit*. Certains sous-comités sont «obligatoires», on les trouve dans tous les districts, d'autres sont fonction des problèmes locaux spécifiques. Le DAC réunit, en plus de la police et des résidents, des «*bigger people*», tels que des représentants de l'université locale, de l'hôpital, des commerçants. Ses réunions ont pour objet l'organisation et le financement des actions. Un DAC a un budget de 20 000 \$ par an. Une partie – 5 000 \$ – peut être dépensée sans justificatifs particuliers, l'autre – qui provient d'une compagnie d'assurances, la All State¹⁷ – doit faire l'objet de projets soumis à approbation, selon trois exigences :

couvrir l'ensemble du district, concer-ner la *safety* et s'inscrire dans la durée.

Instaurées en 1995, les *beat meetings* réunissent les trois acteurs : la police, les habitants, et les services municipaux. Les premières réunions de *beat*, placées sous la direction des fonctionnaires de police, furent rien moins que houleuses. Le mythe américain du policiер-veilleur de nuit n'a tout de même pas capacité à empêcher que se déve-loppent là-bas, en particulier dans les quartiers difficiles, des relations ten-dues entre police et population. Pour désamorcer ces tensions, une nouvelle fonction a rapidement émergé, celle de *facilitator*, confiée à des participants «civils», souvent des militants du *com-munity building*. Tantôt ils conduisent eux-mêmes les réunions, tantôt ils ser-vent d'interface entre l'officier de police qui mène le débat et les habitants. Dans certains cas, il s'agit de béné-voles; dans d'autres, ils sont rémunérés, soit par la ville elle-même, soit par les organisations communautaires.

La réunion de *beat*, en principe men-suelle, se tient souvent dans les locaux d'une église du quartier. Côté police, on y trouve une bonne représentation des agents en tenue affectés au *beat*, et un sergent. Côté population, il y a en moyenne une vingtaine de personnes à en croire les évaluateurs, un peu moins aux dires de ceux qui nous ont accom-pagnés dans les réunions auxquelles nous avons assisté. Qui y vient ? Des femmes âgées, des retraités, de jeunes

•••• (16) Cf. dépliant d'information sur le 311 diffusé par la ville de Chicago.

(17) Le logo de la All State figure au dos des T-shirts imprimés à la gloire du mouvement communautaire.

propriétaires, des militants du développement communautaire. Pas de représentants des services municipaux, malgré l'affirmation du CPD selon laquelle cette présence était systématique. Le rapport entre la police et les résidents n'est pas toujours identique. Certains mettent en face à face police et habitants : d'un côté, assis à une longue table, une dizaine de policiers, dont l'un préside la réunion ; de l'autre, dans la salle, une dizaine de résidents et parmi eux le *civilian facilitator*. Parfois, les réunions offrent une configuration toute différente. Les policiers viennent moins nombreux, cinq ou six, assis dans la salle où ils ne se distinguent des autres personnes que par leur uniforme. Les habitants, eux, peuvent être plus nombreux. Un « civil » assure la présidence, debout face à l'assemblée. Ce *community organizer* est alors un professionnel du militantisme communautaire, officiant de la sorte pour plusieurs *beats* voire plusieurs districts.

Les réunions se déroulent presque toujours selon un rituel précis. Chacun dit son nom, où il habite, pourquoi il est là. Parfois, le président fait état de chiffres renvoyant aux événements survenus dans le quartier, reprenant les catégories du système ICAM, outil de *crime mapping* mis à la disposition de tous les districts de police. La précision dans la définition des *hot spots*¹⁸ permet aux policiers d'évoquer tel débit de boisson, tel coin de rue particulièrement problématique. Ils peuvent ainsi

montrer aux habitants qu'ils s'intéressent de façon très précise à leur quartier, et obtenir en échange, à partir de la confiance ainsi gagnée, des informations complémentaires. Puis on fait le tour des problèmes qui avaient été soulevés le mois précédent pour voir quelles solutions ont été mises en place, avant de passer aux nouveaux problèmes et d'essayer de construire à propos de chacun d'eux une démarche qui dépasse la seule intervention des forces de police et puisse impliquer la population. Par exemple, le 15 décembre 1999, à la réunion du *beat* 2112, les problèmes évoqués furent les suivants : vols de journaux le dimanche dans les boîtes à lettres ; voitures circulant à trop vive allure dans le quartier ; gens qui traînent aux coins de rue ; bâtiment désaffecté où se vend de la drogue, avec, pour terminer, un retraité noir qui se plaint longuement des mendiants qui lui faisaient peur... Les *beat meetings* sont ainsi un lieu d'échange d'informations. Mais surtout elles constituent le support de la mise en œuvre du *problem solving*.

Le problem solving ou l'application du community policing

En quoi consiste exactement cette technique ? En l'opérationnalisation de l'idée constitutive du *community policing*, selon laquelle c'est en agissant sur le sentiment d'insécurité, sur ce qui le nourrit, que l'on réussit à lutter contre

•••• (18) « Points chauds », identifiés à partir de cet outil informatisé.

(19) SKOGAN, HARTNETT, et al., 1999.

la délinquance. Dans leur ouvrage le plus récent, Skogan et son équipe¹⁹ expliquent qu'un département de police ne peut prétendre faire du *community policing* si la dimension de *problem solving* n'occupe pas une place centrale dans son programme. Car il ne peut être question pour les policiers de discuter avec les résidents, de recevoir l'expression de leurs problèmes, pour ensuite en évacuer tous les sujets qui ne leur conviennent pas, dire que telle ou telle préoccupation ne correspond pas à leur savoir-faire et que ce n'est pas de leur responsabilité. À Chicago, le *problem solving* fait partie d'une réorganisation de la police sur le mode du *community policing*²⁰. Pour le pouvoir, la ville et le Département de police de Chicago déploient une intense activité pédagogique. Celle-ci prend la forme de documents divers généralement distribués à la population, ainsi que de matériel destiné à soutenir les réunions de *beat*. Le site internet du Département de police²¹ se trouve particulièrement fourni en informations et incite la population à collaborer. Le discours développe une définition communautaire de la notion de problème. « *Un problème est un groupe d'incidents liés entre eux – pas un événement isolé. Il concerne la communauté et non un individu. Il ne*

disparaîtra pas tout seul. Nous pouvons l'affronter avec les ressources qui sont les nôtres. » Les dépliants diffusés par le CPD expliquent les étapes par lesquelles il convient de procéder pour résoudre ces problèmes : identification et établissement de priorités, analyse, élaboration de stratégies, exécution, évaluation²².

L'identification des problèmes résulte d'abord de l'expression des habitants dans les *beat meetings*. Mais la police joue également un rôle en mobilisant ses outils de *crime mapping*. Il est question en outre d'établir un lien entre le système ICAM et les habitants, qui auraient directement accès aux informations qu'il contient, pour en prendre connaissance, voire pour contribuer eux-mêmes à les compléter.

L'analyse consiste à traiter les informations d'une façon qui déborde la simple identification de suspects ou de « *hot spots* », à dépasser les symptômes pour tenter d'identifier les causes. Pour établir les liens entre les problèmes, il convient de tout saisir en fonction d'un triangle dont les trois sommets sont : l'auteur, la victime, la localisation. Pour éliminer efficacement délinquance et désordres, la doctrine de la police de Chicago considère qu'il faut s'attaquer au moins à deux des trois côtés du triangle. Dans

*Les policiers
ne peuvent
écouter
les problèmes
de la population
sans s'engager
à y répondre.*

••• (20) Cela ne signifie pas que l'idée de *problem solving* ne puisse exister sans la dimension de participation directe des habitants. À New York, l'activité de la police se réfère à cette notion mais d'une manière restrictivement centrée sur la délinquance dans ses définitions classiques, l'intervention est avant tout policière, et les réunions avec les habitants relèvent d'un simple souci de communication.

(21) www.ci.chi.il.us/Community%20Policing/index.html

(22) Selon les villes, le processus peut avoir un nombre différent d'étapes. Skogan et son équipe (1999) font état d'un modèle plus général dénommé SARA : S pour scanning, A pour analysis, R pour response, et A pour assessment.

cette perspective, les bases de données relatives à la localisation peuvent être croisées avec des informations relatives aux personnes concernées, à la description des délits, etc., de façon à affiner l'analyse et à dégager la causalité commune à des groupes de faits.

Les stratégies sont construites à partir de cette vision élargie des problèmes et surtout d'une conception partenariale de l'action. « *Que peut faire la communauté pour toucher la victime, l'auteur, la localisation ? Que peut faire la police pour toucher la victime, l'auteur, la localisation ? Que peuvent faire les autres agences municipales pour toucher la victime, l'auteur, la localisation ?* »

La phase d'exécution est surtout l'occasion, dans les documents, de marteler la nécessaire implication de tous. « *Do it, together we can* ». L'injonction participative se fait très concrète : « *Rédigez un plan d'action : qui fera quoi, et quand ?* »

L'évaluation, enfin, est une étape essentielle et n'est pas renvoyée à une lointaine et générale compilation statistique. Les participants sont invités à se demander si le problème a été éliminé, si son intensité et sa fréquence se trouvent réduites, si le problème reste une priorité à la fin de chaque meeting.

La première traduction de la démarche de *problem solving* consiste en l'organisation, à partir des beat meetings et des appels au 311, d'une réponse systématique à tout ce qui fait la

détérioration d'un quartier. Un rapport direct est ainsi établi entre la demande des habitants et les services, court-circuitant les procédures hiérarchiques, pour régler des questions telles que l'enlèvement d'épaves, le nettoyage de graffitis²³, la réparation d'éclairages défectueux, etc. Tout se passe un peu comme si les services de la ville passaient sous l'autorité de la police, au détriment d'ailleurs des élus locaux de quartiers, les aldermen.

Mais les beat meetings se trouvent également être à l'origine d'opérations par lesquelles les habitants s'impliquent personnellement dans l'amélioration de ce contexte. Il peut s'agir d'empêcher l'appropriation de certains espaces par des individus ou des activités indésirables. Les habitants organisent par exemple des stand-ups, lesquels consistent à investir, de façon régulière, par exemple tous les vendredis soirs, les lieux où stationnent habituellement dealers ou prostituées. Les résidents s'y installent ostensiblement en chantant en choeur ou en priant. L'été, le stand-up peut prendre la forme moins héroïque d'un barbecue organisé au coin de la rue... Un point mis à l'ordre du jour lors d'une réunion de DAC, à laquelle nous avons assisté, consistait en une proposition de modifier le calendrier de ces stand-ups : les faire passer d'un rythme hebdomadaire à un rythme bi-hebdomadaire. La suggestion s'est heurtée à l'opposition quasi générale des représentants des habitants :

•••• (23) La ville de Chicago s'est dotée d'un programme spécifique concernant ce problème : le Mayor Daley's « *Graffiti Blasters* », qui fait l'objet, tout autant que le CAPS, d'un marketing soutenu, en anglais et en espagnol.

«Les gens qui y vont sont volontaires, ils le font pour leur quartier... » Une action du même genre – le *positive loitering* – consiste en une déambulation à plusieurs, la nuit, dans le quartier, «pour encourager ainsi les gens à réoccuper la zone, et en faisant signe qu'une limite est apportée aux comportements des indésirables».

L'optique n'est pas de constituer une «patrouille civile» rivale en addition à la patrouille policière, mais de concrétiser une «présence humaine». Nous ne sommes pas loin, là, des ligues de tempérance qui luttaient pour la fermeture des débits de boisson au siècle dernier... ni de l'esprit de l'article sur les carreaux cassés. Une représentante de l'une des fondations qui soutiennent le mouvement communautaire sur Chicago nous disait : «Ce qui est important dans ces actions, c'est que la police implique les habitants pour essayer d'établir des normes à faire respecter dans la communauté, et c'est cela qui permet, ensuite, que d'autres choses suivent.»

Il y a également des marches anti-drogue. Mais aussi un certain nombre d'actions contre l'implantation de «maisons de rétablissement» (*recovery houses* pour anciens détenus ou anciens toxicomanes) établies sans autorisation et considérées comme une

source de nuisances pour le quartier. La pratique des *safe nights* participe de ce même état d'esprit. Un district en organisait une, au moment de notre séjour. Il s'agissait d'une sorte de fête, avec repas et jeux, destinée à faire se rencontrer habitants et policiers du quartier²⁴.

Le court advocacy ou la présence de la population aux audiences judiciaires

Mais la forme la plus avancée de mobilisation de la population, la plus originale aussi, puisqu'elle est une invention de Chicago, s'appelle le *court advocacy*. Dans le programme CAPS, elle s'inscrit au niveau des District Advisory Committees, qui comportent chacun un Court Advocacy Subcommittee. L'idée est, en réalité, antérieure à la naissance même du programme CAPS. On la doit au maire de Chicago en personne, ancien procureur, que son expérience dans la fonction a convaincu de la nécessité «que la communauté ait son mot à dire au tribunal, en raison de l'importance de l'impact qu'ont sur la communauté la délinquance et le désordre»²⁵. Il s'agit en fait, pour les habitants d'un quartier, d'assister aux audiences judiciaires concernant leur quartier, leur présence exerçant une

•••• (24) À l'époque où nous nous sommes rendus à Chicago, l'actualité fournissait un autre exemple d'implication des habitants, à un niveau plus général celui-là. La Cour suprême de l'Illinois venait d'annuler le *Safe Neighborhood Act*. Cette loi (de l'Etat d'Illinois) prévoyait l'aggravation d'un certain nombre de peines, et notamment l'aggravation de la qualification pénale du port d'arme illégal. La loi a été annulée au nom d'un principe constitutionnel (de l'Etat) qui interdit qu'une même loi contienne des dispositions ayant trop peu de rapport les unes avec les autres (principe qui vise à ce que le législateur ne profite pas d'une loi ayant un large support populaire pour y inclure des dispositions impopulaires). Cette annulation est regrettable pour le *community policing*, observe la chargée de communication du CPD, et les gens ont fait pression pour que cette disposition concernant les armes soit reprise dans une autre loi.

(25) CHICAGO COMMUNITY POLICING EVALUATION CONSORTIUM, 1997.

pression sur le juge ou, du moins, un rappel de ce que sa fonction est «élective» et que les faveurs du peuple s'obtiennent d'autant mieux que l'on tient compte de ce qui lui importe... dans le cadre d'un droit qui, ici, ne descend pas des sommets de l'État mais évolue à travers la jurisprudence des états. La démarche commence par une identification, dans le Court Advocacy Subcommittee, des problèmes du quartier susceptibles de donner lieu à une action en justice, afin d'en «instruire» en quelque sorte le dossier. Expérimentée dans trois ou quatre districts, la démarche a fait l'objet d'une généralisation au moment du déploiement du programme CAPS. Il est apparu alors que ce qui allait sans peine dans les «bons» quartiers se révélait plus difficile à lancer ailleurs. Le maire mit donc en place un «chef de projet», chargé d'élaborer un «modèle opérationnel» susceptible d'être appliqué par tous les districts : répartition des rôles dans le sous-comité, mise au point de formulaires pour la récolte des informations, installation de terminaux informatiques dans les districts pour que citoyens et policiers aient accès à l'information. Pour assurer l'assistance aux audiences, la mairie va jusqu'à affréter spécialement des bus qui emmènent les habitants au tribunal. Elle demande à celui-ci que les affaires importantes d'un quartier soient concentrées sur une même journée, et... fournit les repas dans un restaurant proche.

*Le court advocacy,
sous une apparence
folklorique
est sans doute
l'invention
la plus considérable
du community
policing de Chicago*

Sur quels thèmes se réalisent les mobilisations de type *court advocacy*? Elles concernent le plus souvent des questions liées de près ou de loin à l'immobilier, au logement. Les membres du sous-comité identifient les bâtiments investis par des activités suspectes (trafics, prostitution) de façon à faire condamner leur propriétaire, voire à obtenir la saisie de l'immeuble et sa réaffectation. Cette procédure est successivement civile et pénale. On commence par demander au propriétaire de remédier à la situation. S'il ne s'exécute pas, il peut être poursuivi pénallement. Une importante activité de ce type est observable par exemple à Rogers Park, le district le plus «sage» et le plus blanc. Mais il peut s'agir aussi d'affaires d'homicide, de *deal* de drogue, de prostitution, de *car-jacking*, de vols, de cambriolages.

De quelle manière les habitants manifestent-ils leurs préoccupations au tribunal? Lorsque vient le tour de l'affaire qui les concerne, ils se lèvent, arborant le T-shirt imprimé au logo de CAPS et de la *neighborhood safety*. Le résultat de cette présence des habitants peut consister en un alourdissement des peines (amendes maximum ; dans une affaire la transformation d'une probation en quatorze ans de prison...) mais aussi en la recherche par le juge de sanctions plus imaginatives dans le domaine de la réparation. Un autre effet possible est que l'avocat de l'auteur plaide coupable au lieu de plaider

innocent, ce qui a pour conséquence d'une part un raccourcissement de la procédure et d'autre part que le procureur (élu lui aussi) gagne son procès. Les habitants obtiennent ainsi la fermeture de débits de boisson, la démolition ou la réaffectation d'immeubles, l'expulsion de délinquants réitérants.

Outre cette pression sur les magistrats, le Court Advocacy Subcommittee développe des activités pédagogiques : organisation d'un procès fictif pour montrer à la communauté comment se déroulent les procédures judiciaires, visite de la prison... Il arrive également que ses membres rédigent des lettres de réclamation contre des juges dont le sous-comité considère qu'ils ont rendu des décisions qui n'alliaient pas dans le sens de l'intérêt de la communauté.

Sous une apparence quelque peu folklorique, le *court advocacy* paraît bien constituer une invention importante, sans doute la plus considérable du *community policing* de Chicago. C'est elle qui procure un véritable sentiment d'efficacité aux habitants venant aux *beat meetings*. Les gens peuvent ainsi « nettoyer » leurs quartiers, en faire fuir les indésirables, particulièrement les *dealers*. Sans compter des bénéfices secondaires comme le soutien accordé aux victimes par le groupe ou la levée des peurs de représailles. Quoique celle-ci doive être relative, car il apparaît que les techni-

cien du *court advocacy* envisagent de faire venir les habitants d'un quartier aux audiences concernant un territoire voisin plutôt que le leur...

Mais le grand bénéfice du *court advocacy* revient à la police. Cette formule lui permet de retourner les critiques dont elle est l'objet de la part de la population pour son inefficacité en autant de pressions sur la justice pour son formalisme, son laxisme. Bref, d'utiliser le fait que si la police dépend du maire qui est élu, la justice, elle, est directement élue.

D'une part, la police fait rebondir les reproches vers la justice et d'autre part, elle se fait de la population une alliée dans la perspective d'un meilleur alignement de la justice sur ses préoccupations.

CHICAGO : QUELS RÉSULTATS ?

Les habitants obtiennent la fermeture de débits de boissons, la démolition d'immeubles, l'expulsion des délinquants réitérants

Le *community policing* à la mode de Chicago est-il un succès ? Produit-il des résultats et lesquels ? Il y a les questions pragmatiques qui font l'objet d'une évaluation au long cours, animée par Wesley Skogan. Il y a aussi les questions sociologiques, que nous avons posées à divers représentants du mouvement communautaire.

UNE EFFICACITÉ FONCTIONNELLE RELATIVE

L'évaluation menée depuis les débuts du programme montre que la police, les autres services concernés, mais aussi la population, opposent autant de freins à

•••• (26) SKOGAN, et al. 1999, *op. cit.*

«l’alternative» qui leur est proposée, qu’ils ne s’y engagent.

La police fait montre à Chicago, comme chez nous, de cette «capacité remarquable dont elle dispose tant sur le plan de l’organisation qu’au niveau des individus, de survivre à ceux qui tentent d’instituer le changement»²⁶. Cela à tous les niveaux de la hiérarchie. Chez les policiers de base, la méfiance domine. Elle est globale par rapport aux civils : soit parce qu’«ils ne peuvent pas comprendre», ou qu’ils menacent d’utiliser la police à des fins personnelles. Elle n’est guère moindre envers ceux qui définissent les politiques : leur logique politique ne présente aucune garantie de stabilité. Quant à leurs supérieurs, ils n’ont plus le contact avec le terrain. Tout cela sans compter la traditionnelle réticence des policiers à accomplir un travail de proximité qui leur paraît relever du travail social. Voilà pour le policier de base. Les sergents, eux, redoutent de devoir mettre en œuvre de nouvelles compétences : c’est qu’il ne s’agit plus de veiller à l’application du règlement, mais de superviser une activité – le *problem solving* – qu’eux-mêmes n’ont ni apprise, ni pratiquée. Au-dessus d’eux encore, on a un niveau hiérarchique que le nouveau modèle menace purement et simplement de disparition, en raison du glissement des responsabilités vers le bas. Au sommet de la hiérarchie policière, enfin, on trouve la peur d’une perte de pouvoir, l’inquiétude par rapport aux risques d’abus et de corruption qui menacent si l’on aban-

donne le modèle de la police professionnelle dont il ne faut tout de même pas oublier qu’il a pris consistance contre ces dangers caractéristiques d’une police trop intimement liée dans sa pratique aux politiciens et mairies. Sans compter celui de licenciement en raison de leur rigidité...

Toutes ces réticences sont soulignées par les évaluateurs pour expliquer que la mise en œuvre du programme ne produise pas des résultats à la hauteur des espérances initiales. Le département de police lui-même reconnaît cette déception relative. En théorie, tous les policiers sont supposés travailler sur le mode du *community policing/problem solving*. En pratique, seuls les policiers en tenue le font. Officiellement, tous ont une formation. En pratique, seuls en ont reçu une ceux qui sont *on the beat*. Les policiers qui traitent les appels d’urgence (911) et couvrent l’ensemble du district s’engagent moins dans le programme CAPS. Aussi, le CPD s’emploie-t-il aujourd’hui à impliquer plus de policiers (en fait, à accomplir l’idée initiale, d’impliquer tout le monde). «*La formation a d’abord concerné les policiers de base. Puis, on s’est rendu compte qu’il était difficile de changer une telle institution sans entraîner tout le monde*». Le policier qui dirige le CAPS Management Team dispose à présent du grade de lieutenant (le plus élevé parmi les policiers non nommés par le maire), de façon à démontrer l’importance attachée au programme. Tout cela concerne la division patrol, soit 6 500 policiers. Reste

donc à former 7 000 policiers, ceux des autres divisions, spécialisées, qui relèvent de l'unité d'investigation. Car un *gap* est apparu et s'est creusé entre les uns et les autres au point de poser problème lorsque l'unité d'investigation prend le relais des policiers de quartier dans certaines enquêtes.

La Police

L'accent mis tant par les évaluateurs que par les responsables de la police sur la nécessité d'une formation spécifique du personnel, à tous les échelons, s'explique par la « brutalité » du changement qui lui est imposé dans ses relations avec la population. Tous notent la difficulté éprouvée par les policiers à se trouver dans une situation où les «civils» les rendent *accountable* (responsables, comptables de leurs actes, de leurs résultats) : « *Ils n'ont pas l'habitude de travailler de cette façon.* ». Selon le département de police, ce qui change le plus c'est que « *pour la première fois la police doit écouter véritablement les gens* ». Le programme ne se solde pas par la disparition totale des gangs et de la drogue, mais il y a un changement dans le mode d'approche, qui est moins réactif. Pour le *commander* de l'un des districts que nous avons rencontré, le « plus » qu'apporte le programme CAPS apparaît surtout dans la relation entre la police et la communauté, dans une meilleure perception de la police par les gens. « *À présent, les gens connaissent*

le commandant de district. Ce n'était pas le cas auparavant. »

Amélioration du contact, de l'image... plus que des résultats tangibles en matière de lutte contre les gangs et la drogue. Faut-il en conclure que l'alternative pourrait se résumer à une opération de *marketing*? Celle-ci existe indéniablement. La visite organisée dont nous ont aimablement gratifiés les services de communication du Chicago Police Department démontre un art consommé de la communication séductrice : succession rapide de présentateurs bien rodés, prise en main par une sémillante et polonaise créature policière, promenade en voiture de police avec un agent végétarien dans les quartiers dégradés où s'épanouit son amour

*En théorie,
tous les policiers
travaillent
sur le mode
du community
policing/problem
solving,
en pratique,
seuls
les policiers
en tenue*

sincère des déshérités, distribution de gadgets divers... Ce genre de parade pourrait faire pencher le visiteur du côté des policiers qui prétendent que toute l'entreprise se réduit à du « *windows dressing* », à un « *effet vitrine* ». La revalorisation de l'image de la police constituerait non seulement le seul résultat, mais aussi l'objectif unique de la démarche.

Cette amélioration des relations entre police et communauté, ce bénéfice d'image, conditionne en fait l'évolution des pratiques. Des problèmes qui existent depuis si longtemps qu'ils paraissent faire partie du paysage commencent à connaître un début de solution par l'effet de cette modification de ce que chacun attend de l'autre ou se

trouve prêt à réaliser pour lui, du fait de la perception nouvelle et plus bienveillante de chacun des partenaires envers l'autre. Un *commander* évoque devant nous le changement d'attitude envers la prostitution que les habitants réussissent à provoquer chez les policiers. Les prostituées étaient restées sur le quartier malgré les changements de l'environnement mais les gens n'en voulaient pas. Le fait de le faire savoir lors des réunions de *beat*, de pousser la police à intervenir, a conduit celle-ci à avoir de nouvelles idées, telles l'utilisation de lois anciennes pour mettre en œuvre des procédures de *court advocacy*. « *Sensibiliser le juge, travailler avec le procureur... The driving force was the community.* » Est-ce que cette stimulation de la police par la communauté va au-delà du « *relookage* » des quartiers ?

Le même *commander* répond que, les réunions attirant l'attention de la police sur tel ou tel problème, cela force à trouver des solutions plus vite. D'une manière générale, les représentants du CPD estiment que « *la communauté supplée au fait que la police ne peut pas être là vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Dès que la police n'est plus là, les rassemblements, trafics et autres petits faits délictueux reprennent de plus belle. La communauté a donc pour fonction de « tenir » ce que la police enclenche* ».

Les autres institutions

Cette « alliance » de la police et de la population explique peut-être que beau-

coup des autres institutions conviées ne se rendent pas toujours de gaieté de cœur dans les *beat meetings*. Chacune a ses habitudes, sa bureaucratie, qui ne peut que se trouver bousculée par les interpellations des habitants sur tel ou tel service qui n'est pas ou pas suffisamment rendu. Pour toutes ces institutions, la police représente un partenaire problématique, aux demandes imprévisibles, qui gère un autre type d'agenda. Certaines difficultés proviennent de la diversité des ressorts de compétence (état, comté, city departments) disposant chacun de leur propre *constituency* (corps électoral), auquel ils doivent rendre des comptes qui ne correspondent pas toujours aux préoccupations exprimées dans un quartier. Les circonscriptions électorales ne recourent pas celles de la police. L'élu de circonscription est responsable de l'organisation des services publics. Le *community policing* provoque quelques résistances, dans la mesure où il entraîne le transfert à la police du pouvoir de renvoi sur les services publics, les *aldermen* voyant, au passage, leur position de recours écornée. Skogan tempère toutefois cette inquiétude en faisant valoir le fait que « *le programme CAPS est très populaire et le maire très puissant* ». Une autre difficulté découle de l'importance des questions légales et bureaucratiques : quand les problèmes se concentrent autour de bâtiments détériorés ou abandonnés, se pose la question du droit des propriétaires. Ce sont les tribunaux civils qui sont compétents. Mais

ceux-ci sont moins familiers à la police que les juridictions pénales. Ces différents obstacles se situent largement au-dessus des têtes des officiers de police et ne peuvent être résolus que par la hiérarchie policière et par la ville. Il faut donc un engagement soutenu, au niveau du gouvernement, pour défendre ce type de programme, ce que beaucoup de villes n'ont pas réussi à réaliser. «*Une des leçons de Chicago, conclut Skogan, est que le problem solving doit être le programme de la ville plutôt que de ne relever que du département de police.*»

264

Les habitants

Aux résistances qui émanent de la police et des services urbains, judiciaires, scolaires... s'ajoutent celles provenant de la communauté. Dans les quartiers dégradés, les policiers sont perçus comme arrogants et brutaux. Bien que la formule du *community policing* ait été conçue pour contourner la crainte des brutalités policières par les minorités ethniques, les gens redoutent que la pratique ne débouche sur du harcèlement. Les groupes organisés de ces quartiers ont plus tendance à interpeller la police qu'à s'identifier à elle. Ils ne sont guère préparés à entendre un message de ce type, doutant que quoi que ce soit puisse changer dans leur condition par en haut. Dans ces quartiers difficiles, la suspi-

Bien que la formule du community policing ait été conçue pour contourner la crainte des brutalités policières par les minorités ethniques, les gens redoutent que la pratique ne débouche sur du harcèlement

cion réciproque et la peur des représailles sont plus répandues que la solidarité. Or, cela gêne la faculté d'organisation d'actions communes. Les tensions entre communautés obligent la police à se garder d'avoir l'air de «*trahir*» plus avec les unes qu'avec les autres. Bref, pour que la population joue un rôle significatif dans le *problem solving*, il faut qu'elle y soit formée. Il ne suffit pas de demander aux gens d'identifier les problèmes, encore faut-il qu'ils apprennent à le faire dans des termes qui ne soient pas ceux de la police traditionnelle, c'est-à-dire en demandant plus de patrouilles et plus d'arrestations. Mais pour cela, il est nécessaire de mobiliser les organisations communautaires. «*Il faut des organisations pour que les gens aillent aux réunions même quand il fait mauvais...*» et pour les appuyer lorsqu'ils s'impliquent car, isolés, ils se sentent trop exposés.

D'une manière générale, la participation des habitants est assez faible : 22 personnes en moyenne par réunion de *beat*. Quels sont les facteurs qui portent à participer ? Les conditions climatiques mises à part, la fréquentation des *beat meetings* paraît proportionnelle au taux de délinquance, de vandalisme, mais inversement proportionnelle au degré d'éducation... et augmente avec le niveau de pauvreté. Avec ce genre d'assertions, nos évaluateurs ne rendent

•••• (27) CHICAGO COMMUNITY POLICING EVALUATION CONSORTIUM, 1999.

pas aisée la compréhension de ce qui se passe sur les différents quartiers, en matière d'assistance aux *beat meetings* tout au moins ! Qu'en déduire, sinon que les réunions ont plus de succès dans les quartiers pauvres que dans les quartiers riches... Un facteur joue toutefois un rôle régulier : l'existence d'organisations communautaires. Quand il y a du *block watching* ou d'autres groupes, il y a plus de *problem solving*, plus de demande de comptes à la police²⁷. Ce que confirme la police : «*Le plus difficile, c'est de faire que les gens se concentrent sur le problème et aillent vers la solution. C'est lent et long. Les gens ont toujours tendance à demander de l'arrestation.*» Pour cette raison même, une opération de remobilisation des communautés vient de commencer dans une série de quartiers particulièrement mal équipés en ce domaine. Le CAPS Implementation Office a été créé pour mettre tout cela en musique. Il est dirigé par un *project manager*, assisté de cinq *areas coordinators*, chaque zone comprenant cinq districts. Le coordinateur rend directement compte au *commander* du district et doit veiller à ce que les différents *community organizers* assistent aux réunions.

Autre facteur de variation dans la mobilisation communautaire : les différences de comportement selon les ethnies. La participation aux *beat meetings* est sensiblement plus importante dans les quartiers noirs, où le programme rencontre un plus vif succès – il arrive, d'ailleurs, que 80 à 90 % des policiers soient eux-mêmes noirs. La

situation s'avère totalement différente dans les quartiers à majorité hispanique. Les habitants, ici, ont un problème de langue et s'interrogent : «*Pourquoi aller à une réunion à laquelle on ne comprendra rien ?*»

COMMUNITY POLICING ET QUESTION URBAINE

Quel est enfin l'impact du *community policing* sur la question urbaine, entendue comme la fuite des classes moyennes devant la déqualification de l'espace urbain que provoque la société de plus en plus incivile qui s'y retrouve? Pour le savoir, nous avons mené des entretiens, à Chicago, non seulement auprès de policiers et de spécialistes de la police, mais également auprès de divers acteurs impliqués dans le mouvement communautaire.

Ils avancent la réponse en fin de discours. La preuve que ce programme est bon, c'est qu'il stoppe la fuite des classes moyennes vers les *suburbs*. Chicago avait perdu 800 000 habitants de 1950 à 1990, passant de 3,6 millions à 2,8. Depuis, le chiffre est stabilisé. De plus, il n'y a guère de communautés fermées (*gated communities*) construites à sa périphérie, et dans son périmètre on ne voit que quelques petites rues fermées dans les quartiers aisés. Chicago évite donc une évolution à la manière de Los Angeles. Mieux, les gens reviennent. Toute propriété abandonnée peut être réinvestie. Si elle ne l'est pas par un particulier, la ville l'attribue à une association. Preuve de cette efficacité urbaine, on fait visiter les quartiers autrefois

abandonnés en train de se « gentrifier ». Expression qu'il ne faut pas trop entendre au sens d'embourgeoisement qu'elle a pris en Europe. Du moins à ce que l'on a vu. Disons que la « gentrification » débute lorsque le processus de dégradation commence à s'inverser.

Mais cela conduit cependant à se poser la question du type de population qui investit le plus (ou bénéficie le plus) du *community policing*. Classes aisées ? *Middle class* ? *Working poor* ? En fait, il semble d'après les évaluations que les classes aisées participent assez peu au *community policing*. Leur intérêt dans les *beat meetings* se limite à la surveillance des parkings et autres espaces intermédiaires. Car la concentration spatiale de l'aisance va de pair avec celle des moyens de sécurité, publics et surtout privés. Les classes moyennes, surtout la frange inférieure, sont les plus grosses consommatrices. À entendre Wesley Skogan, leur enjeu serait de chasser les *working poor* de leurs quartiers. Ce que l'on observe, quand on regarde les motifs de mobilisation des Court Advocacy Subcommittees, c'est un fort ciblage sur les signes de présence de l'*underclass* : refus, sous un prétexte ou un autre, d'établissements accueillant des ex-détenus, des établissements pour toxicomanes, rejet des *dealers* à travers des procès faits aux propriétaires de

leur logement, expulsion de délinquants réitérants, etc. S'il y a bien une chose que produit le *community policing*, c'est l'unification de la société dans le rejet de l'*underclass*. Alors, *quid* des *working poor* lorsqu'ils sont imbriqués avec cette *underclass* comme c'est le cas dans certains quartiers ? Dans ces sites névralgiques, il

semble qu'il y ait à la

Preuve de cette efficacité urbaine, on fait visiter les quartiers autrefois abandonnés en train de se « gentrifier » fois une forte présence aux *beat meetings*... et une faible mobilisation sur les pratiques de *court advocacy*. Le problème des habitants est la difficulté de soutenir une police qui arrête leurs enfants au prétexte de lois anti-gangs particulièrement dures et qui fait preuve de brutalités à leur égard sans que cela lui vaille une quelconque remise en cause. Le groupe CANS s'est vu retirer la formation des policiers (un contrat de 2 millions de dollars) pour avoir commis un rapport dénonçant ce *disrespect*...

Alors, le *community policing* serait-il une simple manière d'accompagner un processus spontané de réassurance sociale de ceux qui s'inscrivent dans le rêve américain au prix de l'exclusion de ceux qui y dérogent, trop pauvres, trop déviants ?

■ Jacques DONZELLOT

Directeur du CEPS - Maître de conférence de science politique, Paris X

Anne WYVEKENS

CEPEL/CNRS-CEPS

BIBLIOGRAPHIE

- BRATTON (W. J.), 1997, «Crime is down in New York City : Blame the Police», in (N.) DENNIS (dir.), *Zero Tolerance. Policing a free society*, London, IEA Health and Welfare Unit.
- BRATTON (W. J.), KNOBLER (P.), 1998, *Turnaround : How America's Top Cop reversed the Crime Epidemic*, Random House.
- BRODEUR (J.-P.), 1997, «La police en Amérique du Nord : des modèles aux effets de mode ?», *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 28, p. 171-184.
- CHICAGO COMMUNITY POLICING EVALUATION CONSORTIUM, 1997, *Community Policing in Chicago, Year Four: an Interim Report*, Illinois Criminal Justice Information Authority, November.
- CHICAGO COMMUNITY POLICING EVALUATION CONSORTIUM, 1999, *Community Policing in Chicago, Years Five and Six: an Interim Report*, Illinois Criminal Justice Information Authority, May.
- DONZELOT (J.), WYVEKENS (A.), 2000, Le «community policing» aux États-Unis. Un mode alternatif de règlement des conflits urbains, *Centre d'Étude des Politiques sociales*, avril.
- FRIEDMAN (W.), MATTEO (K.), 1988, *Police Service in Chicago : 911, Dispatch Police and Neighborhood-Oriented Alternatives*, CANS.
- GOLDSTEIN (H.), 1979, «Improving policing : a problem-oriented approach», *Crime and Delinquency*, p. 236-258. Traduction française : «Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes», *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1998, n° 31, p. 259-285 (avec une introduction de J.-P. BRODEUR).
- KLOCKARS (C.B.), 1988, «The rhetoric of community policing», in GREENE (J. R.), MASTROFSKI (S. D.) (dir.), *Community policing : Rhetoric or Reality*, New York, Praeger, p. 239-258.
- ROSENBAUM (D. P.), 1998, «The changing role of the police. Assessing the current transition to community policing», in BRODEUR (J.-P.) (dir.), *How to recognize good policing. Problems and issues*, Thousand Oaks, Sage, p. 3-29.
- SKOGAN (W. G.), 1994, «The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents», in ROSENBAUM (dir.), (D. P.), *The Challenge of Community Policing. Testing the promises*, Thousand Oaks, CA, Sage, p. 167-181.
- SKOGAN (W. G.), HARTNETT (S. M.), 1997, *Community Policing, Chicago Style*, New York, Oxford University Press.
- SKOGAN (W. G.), HARTNETT (S. M.), et al., 1999, *On the beat. Police and community problem solving*, Westview Press.
- WILSON (J. Q.), 1975, *Thinking about crime*, New York, Vintage Books ; revised edition, 1983, p. 9.
- WILSON (J. Q.), KELLING (G. L.), 1982, «Broken Windows», *The Atlantic Monthly*, March, p. 68-71. Traduction française dans *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1994, avec une présentation de D. MONJARDET.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

Jacques COMMAILLE

Territoires de justice : une sociologie politique de la carte judiciaire
Paris, PUF, coll. « Droit et justice », 2000.

Cet ouvrage est le fruit d'une réflexion seconde menée par l'auteur à la suite d'un rapport commandité par la Chancellerie pour préparer la réforme de la nouvelle carte judiciaire. Jacques Commaille porte un regard décisif sur les mutations à l'œuvre dans la redéfinition actuelle de la place et du rôle de l'État dans la production des politiques publiques. Sa réflexion, qui s'inscrit dans une perspective socio-politique, s'appuie sur deux cas d'espèce, emblématiques d'une manière de concevoir la fonction judiciaire dans ses rapports au politique et révélateurs de modes de régulation politique particuliers : les réformes relatives à la réorganisation de la «carte judiciaire» de 1929-1930 et de 1958. Se penchant sur leur sociogénèse, il s'interroge sur la manière dont elles ont vu le jour et les raisons pour lesquelles elles ont abouti ou non. Son analyse montre comment la réforme de 1958 rompt avec les tentatives avortées qui l'ont précédée et l'inertie qui caractérise l'histoire des projets de réforme dans ce domaine tout en prolongeant, dans une certaine mesure, le constat dressé par les historiens de l'existence d'une tendance lourde vers une concentration et une rationalisation des appareils d'État. Elle éclaire, par ailleurs, les mutations

actuelles, la conception classique de l'exercice de la fonction de justice, traditionnellement associée à l'idée d'un État fort, tendant à être de plus en plus en décalage avec de nouvelles formes de régulation sociale et politique. En effet, à un État central impulsant et régulant d'*«en haut»* les politiques publiques se substitue de plus en plus un État partenaire, coproducteur de règles et une polycentricité des formes de régulation.

Pour l'auteur, il existe deux grands modèles d'exercice de la fonction judiciaire, qui correspondent chacun à des conceptions différentes du politique. Dans le premier cas, la justice vise à assurer la paix sociale par le recours à une autorité basée sur la loi et l'exercice de sa fonction symbolique. Dans cette optique, tout ce qui concourt à l'institutionnalisation, la professionnalisation, est fortement valorisé. Cette conception sacralisée de la justice est soutenue par les partisans d'un État central fort qui impulse les politiques. Liée aux intérêts des notabilités locales, la proximité est alors vue comme productrice de clivages et de désordres. Dans le second cas, l'efficacité de l'exercice de la fonction judiciaire réside dans son immersion dans le social. Le droit se combine avec d'autres éléments de régulation et la professionnalité est fondée sur une multiplicité de compétences et d'acteurs. La justice de proximité est, ici, perçue comme celle des justiciables, par opposition à celle du pouvoir central.

La réalisation de ces deux grands modèles s'inscrit dans des modes de régulation politique spécifiques. La réforme de 1958 illustre un modèle de régulation univoque, de type *top down*, dans lequel les politiques publiques sont impulsées du « haut » (le gouvernement, l'État central) vers le « bas » (les juridictions et leur environnement socio-politique). Les réformes de 1929-30 illustrent, *a contrario*, un modèle de régulation plurivoque, de type *bottom up*, dans lequel les politiques publiques sont impulsées du « bas » vers le « haut ». Le premier modèle correspond à une réforme globale, le second se caractérise par des ajustements juridiction par juridiction et confère un rôle dominant à une gestion bureaucratique.

D'inspiration politique,¹ la réforme de 1958 est l'expression d'un modèle de régulation, où la conception et la mise en œuvre des politiques publiques revêtent un caractère linéaire, unilatéral et descendant. L'utilisation d'une procédure de changement rapide, radical, autoritaire, contraste avec la procédure de changement progressif, résultant de compromis successifs, adoptée lors des réformes de 1929-1930. Ces différences de procédure révèlent des modes de légitimation du pouvoir opposés : « démocratique » et technique en 1929-1930, volontariste et basée sur la nécessité d'une autorité s'imposant aux intérêts particuliers en 1958.

Dans les deux cas, la Chancellerie devient, sur le long terme, un acteur privilégié qui « gère » les territoires de justice en relation avec les responsables des juridictions. L'instabilité politique des années 1929-1930 donne à cette administration un rôle d'autant plus important qu'elle est installée dans la durée. En 1958, la logique politique est

relayée par une logique bureaucratique à travers la mise en place d'instances techniques chargées de gérer la réforme. Après 1958, la Chancellerie s'institue, de même, dans une fonction de gestion technique d'une réforme politique. Qu'elle se réfère à la volonté politique pour en faire une ressource au service de ses stratégies propres ou qu'elle impose sa propre doctrine pour construire une gestion en continu de la territorialisation de la fonction de justice, elle défend des intérêts qui l'inclinent au *statu quo*. Ce schéma étato-centrique est, cependant, de plus en plus contesté par la multiplication des partenaires impliqués dans ces politiques et l'autonomie croissante des juridictions, qui inscrivent leur action dans d'autres territoires que ceux de la puissance publique.

Bien que la réforme de 1958 constitue une rupture dans l'histoire de la territorialisation de la fonction judiciaire, son contenu s'inscrit dans la tendance lourde, soulignée par les historiens, à la concentration des appareils judiciaires et la rationalisation des appareils d'État dans le sens des intérêts des élites professionnelles concernées. Si l'alternance politique de 1981 n'a pas modifié cette inertie en matière de territorialisation de la fonction judiciaire, la convergence d'avis favorables à sa départementalisation en 1990-1991 n'a abouti qu'à une application partielle de ce principe. Toutefois, des initiatives récentes laissent entrevoir de nouveaux changements sous l'effet conjugué de trois facteurs : les métamorphoses de la régulation juridique, la redéfinition des territoires, les recompositions du contrôle social.

Autant d'indices du passage d'une régulation univoque à une régulation plurivoque.

•••• (1) Fidèle à la pensée du Général de Gaulle, la modernisation de la Justice s'ancre dans une méfiance vis-à-vis de la représentation politique établie, qui explique le recours à des procédures d'exception.

À la notion d'ordre se substitue celle d'action, d'entrelacement d'actions multiples, complémentaires, contradictoires, juxtaposées. Le nouveau rôle joué par l'État laisse apparaître une tension entre des idéologies de référence de l'action, c'est-à-dire un État plus prompt à développer une démarche par essence unilatérale, hiérarchique et sectorisée et des collectivités territoriales plus enclines à se mobiliser autour d'un projet localement déterminé par l'instance élective la plus proche du terrain. La constitution de « territoires infra-nationaux » relativement autonomes engendre un hiatus croissant entre le territoire de la puissance publique et celui où sont gérés les problèmes publics. À ceci s'ajoutent des phénomènes généraux de déterritorialisation, qui contribuent à déstabiliser les territoires traditionnels d'intervention de l'État-nation. L'institution de la justice participe elle-même de ces phénomènes, dans la mesure où elle n'échappe pas à la double pression du global et du local.

Rien ne révèle mieux cette déstabilisation que la recomposition du contrôle social au niveau national. En effet, face à la multiplication des contentieux s'est amorcée, dans les années 1960-1970, une réorientation des missions judiciaires vers une localisation des interventions et une contractualisation des rapports de la Justice avec des nouveaux partenaires (professionnels des politiques de la ville, représentants d'autres politiques publiques ou d'institutions, élus locaux, etc.). Toutefois, ces acteurs conçoivent leur mission en référence à une notion du territoire, axée sur l'action et les problèmes sociaux, différente de celle de la puissance publique. Ils opèrent plus sur des scènes spécialisées par type d'enjeux que sur des scènes généralistes balisées, comme les circonscriptions administratives. Ces nouveaux rapports des juridictions à leur

environnement ont également pour effet de déplacer la question de la territorialisation de la fonction de justice du central vers le local. On assiste, ainsi, à l'effacement du référentiel modernisateur porté par l'État central au profit d'une logique de gouvernement local centrée sur l'efficacité.

Soulignant les lignes de force des recompositions actuelles, la démonstration de Jacques Commaille permet de mieux saisir la complexité croissante qui émerge du brouillage des frontières centre/péphérie et de la fragmentation du processus décisionnel issu de la multiplication des partenaires dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Elle offre une grille d'analyse stimulante qui intègre les mutations contemporaines pour mieux penser les changements à venir.

■ Julie LE QUANG SANG

Chargée de recherche à l'INHESI

Football et sociétés

Collection « Sociétés et représentations »

CREDHESS, n°7, 1999, 491 p.

« Faire connaître le football comme objet d'étude à part entière » et « soulever des questions originales sur ce sport », telles sont les principales motivations qui ont donné naissance à cette mine d'or, source quasi intarissable pour le lecteur passionné de football. Mais que l'on ne s'y trompe pas, le livre ne saurait limiter son public aux seuls mordus du ballon rond, les lecteurs sensibles à l'histoire sociale, à la sociologie politique, ou à l'anthropologie des cultures y trouveront également leur compte. Cet ouvrage, reprenant nombre de communications présentées au cours du colloque « Football et cultures » qui s'est déroulé à Paris du 13 au 16 mai 1996, regroupe vingt-six contributions, réparties en plusieurs

thèmes, dont par exemple la genèse du football, le football et les identités nationales, ou encore le football comme objet de représentation et de croyance.

En ce qui concerne l'origine du football, il convient de tourner nos regards vers le pays de sa gracieuse majesté, le Royaume-Uni. Très vite, dès les années 1860, ce sport connaît un succès phénoménal en terme de nombre de clubs, de compétitions, mais aussi de spectateurs, dans les régions urbaines et industrielles de l'Écosse (Glasgow) et de l'Angleterre (Lancashire, Midlands, et Nord-est). Le football y concerne alors essentiellement les milieux ouvriers¹. Ce sport anglais va ensuite se répandre dans le reste de l'Europe, suivant des modalités différentes.

En Allemagne, les immigrants anglais l'introduisent dans les années 1870-1880, mais son développement est plus lent, du fait de la réticence des églises catholique et protestante pour une activité dont les matches avaient lieu le dimanche, jour du Seigneur. Ensuite, le football, contrairement à l'Angleterre, concerne davantage les employés que les ouvriers, dans la mesure où le repos dominical, introduit en 1891, est appliqué plus systématiquement dans les bureaux et les magasins que dans les ateliers et les usines. Par ailleurs, les employés avaient plus de contacts avec les membres des catégories supérieures parmi lesquels se trouvaient les «pionniers de multiples sports anglais»².

En Italie, la diffusion du football alla de pair avec l'industrialisation des grandes villes du triangle économique du nord du

pays (Milan, Turin, Gênes). L'ancrage se fait ici au sein de la sphère entrepreneuriale ; en pratiquant ce sport, les cadres et dirigeants de l'industrie «manifestent leur désir de se rapprocher, tant au niveau vestimentaire qu'au niveau des loisirs et de l'hygiène de vie, des anglais, symboles, à leurs yeux, du modernisme de la révolution industrielle»³. L'auteur remet en cause la «légende» de la pénétration de ce sport par les équipages de marins anglais faisant escale dans les ports de la Méditerranée. Les promoteurs de ce sport se trouvaient effectivement parmi une population cosmopolite à forte dominante anglaise, mais il s'agissait plutôt d'une population composée d'hommes d'affaires, d'agents consulaires, et de commerçants internationaux, installés de manière stable dans des ports comme Gênes. Le développement de ce sport s'est fait de manière relativement harmonieuse - comparé à la France - en ce sens que les puissantes sociétés de gymnastique ont accompagné le football vers le professionnalisme⁴.

Le cas de la France est également singulier ; le professionnalisme n'est introduit qu'en 1932, soit un demi-siècle après l'Angleterre. À la fin du XIX^e, contrairement à l'Italie, l'Union des sociétés françaises des sports athlétiques (USFSA) évite de faire connaître le jeu afin de freiner son implantation dans le pays. Le professionnalisme du football est vu comme le signe d'un «avilissement de l'esprit» ; Frantz Reichel, un des dirigeants de l'USFSA, défend l'amateurisme qui «n'est pas qu'une simple question sportive, il est une

••• (1) MASON (T.), «L'équipe d'Angleterre: entre clubs et nation», p. 23-32.

(2) EISENBERG (C.), «Les origines de la culture du football en Allemagne», p. 33-48.

(3) LANFRANCHI (P.), «La réinvention du foot en Italie», p. 49-65.

(4) Dans la plupart des grandes villes du nord, deux équipes rivales se partagent les faveurs du public, l'une issue des sociétés de gymnastique, toutes précédées de l'article féminin, la Juve, la Lazio, la Sampdoria, et l'autre d'origine anglaise, précédées de l'article masculin, le Milan, le Genoa, le Torino, ou au sud, le Napoli. Dès les années vingt, les *derbys* prirent une tournure passionnelle et contribuèrent à la professionnalisation du *calcio*.

question sociale»⁵. Des passages amusants développent les «arguments sociaux» des adversaires du professionnalisme, sur le devenir des anciens joueurs professionnels ainsi que sur l'*«appât d'un gain facile, nuisible à la société»* pour des jeunes qui seraient «détournés de la vie du travail»⁶. L'article de Kssis, aussi sur la situation française, met quant à lui l'accent sur le lien entre l'émergence du football et le mouvement ouvrier en région parisienne au début du siècle⁷.

Aux États-Unis, pour prendre un exemple hors du cadre européen, ce sport ne s'est pas véritablement imposé, le «soccer» est resté identifié à la notion d'*«étranger»*. Malgré un succès réel au niveau de la pratique, le lien historique d'un sport aux racines britanniques l'a assimilé à un sport «colonisateur» : «C'est précisément ce qui a rendu ce sport peu agréable aux Américains. Dans un pays, qui s'était libéré lui-même de la loi britannique et qui était férolement fier de son indépendance, les origines britanniques du football n'étaient pas vraiment le bon passeport»⁸.

Au-delà des modalités de l'émergence respective du football dans les principaux pays européens et les États-Unis, ce recueil d'études nous fournit aussi plusieurs exemples de l'instrumentalisation de ce sport, qui devient un élément de l'identité nationale, ou à l'extrême un outil de propagande nationaliste.

En Argentine, le premier match de foot remonte à 1867, seulement quatre ans après la création de l'Association de football de Londres, et il est bien entendu le fait d'immigrants britanniques. L'importance de la colonie anglaise fait de Buenos-Aires une

place privilégiée pour accueillir les célèbres équipes anglaises. Par la suite, dans les compétitions nationales, les nouveaux clubs «mixtes», créés en dehors des écoles, offrent progressivement une opposition de qualité aux équipes locales britanniques. C'est le point de départ d'une «créolisation inventive», de l'apparition d'un joueur de football de style argentin⁹. On peut dater à 1913 l'émergence d'une base vraiment créole lorsque le Racing Club - club de football créé en 1903 par des Argentins autochtones et des immigrants italiens sans un seul joueur d'origine britannique - a gagné le championnat de première division pour la première fois. À partir de là, on a assisté au déclin des clubs britanniques et à la disparition de leurs joueurs des équipes nationales argentines, ainsi qu'à l'opposition idéologique entre le style anglais et le style créole - *criollo*. Le premier renvoyait au flegme, à la discipline, au collectif, et à la force physique - qui concourraient à la création d'un style répétitif, similaire à celui d'une «machine» - ; le second, du fait de son influence latine, se trouvait exactement à l'opposé. L'auteur analyse également le rapprochement entre football et tango comme étant les deux «symboles de la culture authentique de ce pays, synonymes de performances argentines». Leur popularité en Argentine est associée à leur expansion et leur consécration en Europe, mais le parallèle va plus loin : Jose-Manuel Moreno, joueur de River Plate des années quarante, exprime la symbiose qu'il y avait alors entre tango et football¹⁰. Il s'agit de l'invention d'une tradition, d'une construction historique d'imagieries argentines, qui propose un jeu complexe de miroirs, les Argentins se

•••• (5) WAHL (A.), «Un professionnalisme de résignation en France», p.67-75.

(6) WAHL (A.), *op. cit.*, p.73.

(7) KSSIS (N.), «Football et société en région parisienne», p. 78-88.

(8) KORR (C.), «Le pays du sport face au sport le plus populaire du monde», p.89-98.

(9) ARCHETTI (E.), «Tango et football dans l'imagerie nationale argentine», p. 117-127.

reconnaissant dans le football et le tango, et les «autres» pouvant également les reconnaître dans ces pratiques.

Ce qui s'est passé en Italie avec le football nous montre à quel point ce dernier peut être instrumentalisé et « détourné » par un régime en place. L'«italianisation» du football, pendant la période fasciste, se manifeste à bien des égards, et d'abord par l'inauguration de nouveaux équipements comme le stade de Bologne, le *Littoriale*, orné de nombreux symboles de la Rome antique et bien sûr d'une statue de Mussolini à cheval trônant au-dessus de la tribune officielle. Par ailleurs, les derniers termes anglais furent bannis du paysage du football italien, les noms furent «italianisés» - Milan devient Milano, Genoa devient Genova ; l'*internazionale*, dont le nom pouvait porter à confusion avec le mouvement socialiste, fut rebaptisé *Ambrosiana*¹¹. Les joueurs étrangers n'étaient pas les bienvenus, par contre, le régime fit montrer d'un certain pragmatisme en ce qui concerne les entraîneurs étrangers et les joueurs sud-américains «d'origine italienne», le football italien ne pouvant continuer à progresser et accroître sa popularité que s'il continuait à profiter de ces apports. Fils de la « grande Italie », près de deux cents joueurs professionnels arrivèrent dans les années trente en provenance d'Amérique du Sud. Ils furent utilisés par le régime comme «les porteurs des valeurs nationales, de l'homme nouveau, de l'Italien vif et décidé». En 1937, la victoire de Bologne sur Chelsea

donna l'occasion à la presse d'exacerber une forme de nationalisme en vantant «*le style viril et l'impétuosité irrésistible des athlètes fascistes*», et en parlant d'une équipe «qui fait trembler le monde». Il est vrai que, champion du monde en 1934 et en 1938, le «jeu à l'italienne» - jeu viril et technique, fait de passes courtes - était à la mode, présenté comme «l'antithèse et l'unique alternative» au stéréotypé *kick and rush* anglais¹².

Pour terminer sur une note plus réjouissante, notre dernier «coup de cœur» - difficile à choisir vu la variété et la richesse des contributions - nous vient d'Allemagne. À première vue, le football allemand est plutôt attaché à l'image d'un football besogneux, sans génie créatif. Mais l'article en question¹³ nous révèle que dans ce pays, le football et l'équipe nationale sont «porteurs d'enjeux que l'on ne peut soupçonner de l'étranger». Les années cinquante sont déterminantes pour comprendre ces enjeux. Dans une Allemagne en reconstruction, 100 000 personnes se pressent dans un stade de 60 000 places pour assister au premier match d'une sélection allemande après guerre - match amical contre la Suisse, à Stuttgart, au printemps 1950. Dans ce contexte, tout symbole national était tabou et officiellement proscribt, l'adjectif «national» étant politiquement incorrect et remplacé par «*Bundes*» (fédéral). Il est significatif, par contre, que l'équipe de RFA ait toujours gardé le nom de «*nationalmannschaft*» (l'équipe nationale) ou «*nationalelf*» (le onze national). Ainsi, la

••• (10) «Beaucoup de gens ont critiqué les nuits que je passais à danser, mais ils ne savaient pas combien le tango était important pour les joueurs de football. Vous regardez, vous prenez le rythme, vous apprenez comment changer de rythme dans une «milonga», vous apprenez comment contrôler les attitudes de votre corps, comment travailler avec la taille et les jambes pendant que vous exécutez les figures. Vous voyez, c'est peut-être parce que je dansais le tango chaque nuit que j'étais si bon au football», *Clarín*, 11 janv. 1998, p.118.

(11) LANFRANCHI (P.), *op. cit.*

(12) L'opposition est flagrante lors de la «bataille d'Highbury» de novembre 1934. Le match est mis en scène comme un combat entre les anglais, gardiens du temple, hautains et dédaigneux, et les azzurri, champions du monde «iconoclastes». Le régime a même réussi le tour de force de transformer la défaite sur le terrain en «victoire morale de l'équipe italienne».

(13) SONNTAG (A.), «Le football en Allemagne», p.181-189.

victoire surprise lors de la coupe du monde 1954 a provoqué une «explosion d'affirmation identitaire», culminant dans la célèbre affirmation «nous sommes redevenus quelqu'un». On comprend dès lors que le football constitue, pour les Allemands de l'après-guerre, plus qu'un simple sport : la victoire de 1954 est érigée en «véritable mythe fondateur de la jeune république fédérale allemande».

Pour sortir du conflit identitaire entre le besoin collectif de se sentir une nation et le tabou national de l'héritage nazi, il ne restait aux Allemands que deux exutoires, vécus comme «les seules expériences 'nationales' autorisées» : la réussite industrielle et économique - dont le symbole est devenu le Deutschmark - et la réussite sportive, principalement footballistique, dont le symbole est la *Nationalmannschaft*. Le football a ainsi offert une précieuse niche où les Allemands pouvaient affirmer leur appartenance nationale sans s'exposer au soupçon du «réveil des vieux démons». L'équipe de football des années cinquante donne l'image idéale de l'Allemagne qui se relève de ses ruines grâce à un travail acharné, une solidarité et un sens de l'équipe à

toute épreuve avec les succès qu'on lui connaît, les retournements de situation (Séville, 1982 ; championnat d'Europe, 1996). Ces épisodes désormais mythiques ont permis aux Allemands de «revivre la leçon que la RFA a tirée de ses débuts difficiles» : rien n'est jamais perdu, il suffit de rester fidèle à soi-même et à son idéal pour s'en sortir malgré un handicap lourd.

Pour découvrir d'autres contributions passionnantes autour du football, puisque nous ne pouvons tout développer et dévoiler ici, nous renvoyons à l'ouvrage. On y découvrira la symbolique du stade Maracana au Brésil¹⁴, le football au pays des vodouns béninois¹⁵, «le jour où les Iraniens sont devenus universels¹⁶», et bien d'autres réjouissances encore.

On ne peut conclure qu'en se félicitant de ce que cette phrase de Bourdieu de 1987 ne soit plus vraiment d'actualité : «*On a d'un côté des gens qui connaissent très bien le sport sur le mode pratique mais qui ne savent pas en parler, et, de l'autre, des gens qui connaissent très mal le sport sur le mode pratique et qui pourraient en parler mais dédaignent de le faire, ou le font à tort et à travers*»¹⁷.

■ Damien CASSAN

IFRESI

•••• (14) LOPES (S.L.), «Le Maracana, cœur du Brésil», p.129-140.

(15) OGOUYON (A.), «Le foot au pays des Vodouns : Le cas du Bénin», p. 163-179.

(16) BROMBERGER (C.), «Le football en Iran», p.101-115.

(17) BOURDIEU (P.), «Programme pour une sociologie du sport», *Choses dites*, Paris, Minuit, 1987, p. 203.

COLLOQUES ET RENCONTRES

*Policing in Central and Eastern Europe.
Ethics, integrity and human rights,*
Collège des études de police et de sécurité,
Ljubljana, 21-23 septembre 2000.

Le Collège d'études sur la police et la sécurité de Ljubljana (Slovénie) organise depuis 1996 une conférence biannuelle sur les polices dans les pays d'Europe centrale et orientale. Ces conférences réunissent des spécialistes (chercheurs et agents des services répressifs) issus des pays européens post-communistes et occidentaux. Le discours prononcé par Milan Pagon, auteur et organisateur de cette initiative, en introduction de la troisième conférence, a souligné la vocation de la Slovénie à servir de pont entre les deux anciens blocs européens : l'appartenance de ce pays à l'ancienne Yougoslavie, son dynamisme économique et sa proximité avec des pays membres de l'Union européenne (Autriche, Italie) ont convaincu l'auditoire du bien-fondé de cet argument. Tous les pays concernés n'étaient cependant pas présents lors de cette troisième manifestation : la majorité des spécialistes occidentaux provenait des États-Unis et de la Grande Bretagne, tandis que la Russie, la république tchèque ou la Pologne n'étaient pas représentées. Près de cent intervenants ont partagé leur expérience et leur savoir sur les liens entre institutions répressives, éthique, intégrité et droits de l'homme, thème retenu en l'hon-

neur du 50^e anniversaire de la Convention européenne sur les droits de l'homme. Ce thème succède à la «comparaison des expériences Est-Ouest» (1996) et aux «aspects organisationnels, managériaux et humains» (1998).

Les interventions introducives devaient cerner les enjeux de la conférence. Ceux-ci se sont avérés plus utilitaires et techniques qu'intellectuels. Seule la communication de Victor Kappeler et de Charles Fields s'est attachée à présenter les «barrières conceptuelles» qui caractérisent l'analyse des déviances policières : «*le refus de reconnaître que la déviance policière représente une manifestation de la promotion et de la construction de l'ordre dans une société conduit à nier l'existence de relations entre la production de l'ordre et du contrôle de la criminalité et l'émergence du désordre et de la criminalité*». Les autres interventions ont affiché des ambitions plus pratiques : comment associer éthique et activité policière ? Par quels moyens mettre en œuvre de nouvelles normes éthiques susceptibles de transformer les pratiques policières ? Comment, en particulier, favoriser l'apprentissage de valeurs désirables dans le processus de formation des policiers ? Comment utiliser l'expérience accumulée dans les autres pays ?

Parmi les différents ateliers prévus, les thèmes suivants ont été abordés : «police et droits de l'Homme», «relations entre police

et armée», «hommes et femmes dans la police», «formation et préparation des policiers», «attitudes, représentations et valeurs dans le monde policier», «police, corruption et déviance». Les communications présentées n'étaient pas toujours des comptes-rendus de recherches, mais aussi des récits d'expérience ou des professions de foi. Nous limiterons notre propos aux recherches qui nous ont semblé les plus intéressantes et/ou les plus novatrices.

Un atelier a été consacré aux résultats d'une recherche comparative portant sur la «loi du silence» (*code of silence*) dans les organisations policières de plusieurs pays européens (Croatie, Slovénie, Hongrie, Autriche). Elle s'interroge sur l'aptitude et la volonté des policiers à rapporter les pratiques illicites commises par leurs collègues. Au sein de l'organisation policière, deux groupes distincts sont interrogés : exécutants et cadres. La plupart des études de cas révèlent l'importance de la «loi du silence» à tous les niveaux hiérarchiques de la police, et la propension des agents à rapporter davantage les cas les moins graves de déviance policière.

Les débats sur les relations entre la police et l'armée ont été décevants car ils n'ont pas permis d'accéder aux enjeux théoriques relatifs à cette question. La question était centrée sur la nature et les conséquences éthiques des missions confiées aux forces de police hors de leur territoire national. Richard Terril (Georgia State University, Atlanta, États-Unis), à partir de l'étude du Salvador, de la Somalie et d'Haïti, a souligné les difficultés auxquelles ont été confrontés les services de police dans ces trois opérations de maintien de la paix. L'expression «maintien de la paix» lui paraît du reste inappropriée, tant les contextes étudiés demeurent selon lui caractérisés par l'incertitude et l'instabilité. Il a rappelé la nécessité

de distinguer analytiquement deux phases de l'intervention internationale : celle de la «mise en œuvre de la trêve» (*truce-enforcement*), durant laquelle les militaires doivent jouer un rôle prédominant et celle de «maintien de la trêve» (*truce-maintenance*), qui se traduit par l'implication accrue des policiers dans l'action internationale. Il est dommage qu'aucune communication n'ait été consacrée à la réorganisation de la police en Bosnie et à l'expérience de police internationale au Kosovo. Un intervenant slovène (Andrej Sotlar, Collège des études de police, Ljubljana) a néanmoins appelé les observateurs qui redoutent l'interpénétration des institutions policières et militaires à considérer le cas des petits pays (Slovénie, Croatie) agressés par un voisin puissant. Selon lui, la mobilisation des policiers pour effectuer des missions militaires est alors inévitable.

L'atelier consacré aux «attitudes, représentations et valeurs policières» a permis d'évoquer le problème du racisme dans les institutions répressives des PECO. Peter Umek, Gorazd Mesko et Rado Abutovic (Collège des études de police et de sécurité, Ljubljana) ont notamment souligné l'augmentation des tendances intolérantes et xénophobes chez les policiers slovènes. Ils ont montré que l'hostilité à l'égard des minorités (Musulmans, Juifs, Tsiganes) et des groupes sociaux perçus comme marginaux (homosexuels, toxicomanes, alcooliques) est plus développée chez les policiers qu'au sein de la population slovène. Les pratiques discriminatoires à l'égard de ces groupes sont reconnues, assumées, voire revendiquées par les agents de police.

La question de la formation des policiers a été abordée dans plusieurs autres ateliers. Comme c'est souvent le cas, la plupart des communications avaient pour objectif, sous couvert de la décrire, de vanter la qualité des enseignements livrés dans le pays de

l'orateur. Un intervenant biélorusse put ainsi affirmer que la formation des policiers dans son pays était valable, ouverte à la critique et au progrès, reflétant « *le dynamisme des réformes démocratiques à l'œuvre dans la société biélorusse contemporaine* ». D'autres communications se sont interrogées sur les modalités concrètes de transmission des normes internationales d'éthique policière. Des expériences innovantes ont également été décrites. Par exemple, la formation des cadres policiers lituaniens, effectuée conjointement par des équipes allemandes, françaises et suédoises, dans le cadre d'un programme européen Tempus. L'intervenant lituanien évalua ce programme comme une réussite, permettant de garantir l'apprentissage de pratiques occidentales, de promouvoir l'usage des langues officielles de l'Union européenne et de mettre en place une coopération opérationnelle basée sur des relations inter-personnelles. La nécessité d'améliorer la connaissance des langues étrangères chez les policiers a été abordée à plusieurs reprises. À ce sujet, Bojana Virjent et Bogo Brvar (chercheurs au Collège des études de police et de sécurité de Ljubljana) ont exposé les résultats de leur recherche comparative sur la connaissance des langues étrangères au sein des polices croate, hongroise et slovène. La plupart des policiers interrogés parlent le russe, alors que l'usage de cette langue n'est guère utile dans la pratique. En revanche, la connaissance des langues occidentales, et de celles des populations immigrées, reste rare. Dans ces conditions, la communication avec les populations étrangères, qu'il s'agisse des touristes ou des immigrés, est jugée très insatisfaisante.

Les relations entre la police et la population furent évoquées dans deux ateliers, composés de communications peu homo-

gènes. Il fut question de l'intervention policière dans les écoles américaines, de la faible qualité des services de communication des agences policières de certains PECO, du rôle de la police dans la politique de santé publique et de la nécessité de mener une réflexion sur le rôle de la criminologie dans ces pays. Plusieurs communications ont cependant présenté des recherches sociologiques sur la perception de la police au sein de la population et de l'institution policière. Adrian Beck (Université de Leicester, Grande Bretagne) a souligné l'intérêt de mener au sein des PECO des enquêtes de victimisation ou sur le sentiment d'insécurité. De telles études sont parfois menées dans certains pays post-communistes, en général par des chercheurs appartenant au ministère de l'Intérieur. Adrian Beck considère que les méthodes occidentales ne peuvent être appliquées que si elles sont soumises à une connaissance précise du contexte étudié. Son enquête sur les relations entre la police et la population, portant sur un échantillon de 1000 personnes dans deux quartiers de la municipalité de Kharkiv (Ukraine), a montré que le tiers d'entre elles ne fait pas confiance à la police et que le quart ne se prononce pas. L'activité des services de police est jugée mauvaise ou très mauvaise par la moitié des personnes interrogées. Les critiques adressées portent sur la corruption, l'équipement, la brutalité, les relations avec le public, l'absence de volonté de protéger les gens. Lorsque les policiers eux-mêmes sont interrogés sur les problèmes auxquels ils sont confrontés, ils soulignent les suivants : l'équipement, les salaires, les lourdeurs bureaucratiques, les mauvaises relations avec le public, l'insuffisance de cadres. Une des données les plus significatives avancées par Adrian Beck concerne la perception de la proximité des agents de police : 80% des

personnes interrogées n'ont jamais vu le chef de la police de leur quartier, et 50% ne connaissent pas l'agent de police affecté aux patrouilles dans leur quartier. Dans ces conditions, le chercheur britannique considère qu'un éventuel changement dans les attitudes et les représentations demandera beaucoup de temps. Il plaide pour l'élaboration de réformes programmées dans la durée et reproche aux experts occidentaux d'entretenir une illusion sur la possibilité de résoudre rapidement et simplement les problèmes policiers en Ukraine.

Enfin, la question de la corruption fut longuement abordée. Piro Lazi et Luan Veliqoti (Ministère de l'Intérieur, Tirana) ont notamment présenté les résultats d'une recherche sur la déviance policière dans les commissariats albanais. Leur objectif est de montrer que la corruption n'est pas liée à des facteurs individuels, mais plutôt organisationnels. Le fonctionnement de la bureaucratie policière encourage les pratiques déviantes, la transmission des pratiques entre les anciennes et les nouvelles recrues contribue à la reproduction des dites pratiques, enfin les policiers constituent des groupes autonomes au sein desquels certains goûts ou valeurs sont partagés (alcoolisme, brutalité, corruption). Les auteurs plaignent alors pour une réorganisation radicale du contrôle au sein de la bureaucratie policière albanaise. Alan Doig et John Moran (Liverpool Business School, Grande Bretagne), s'intéressant aux expériences institutionnelles de lutte anti-corruption dans les PEKO, ont présenté l'Agence anti-corruption lituanienne (STT). Selon les deux chercheurs, cette agence, fondée sur le modèle de la commission indépendante contre la corruption de Hong Kong, a prouvé sa valeur, en permettant de faire juger des affaires complexes. L'observation du contexte politique et juridique dans

lequel s'insère cette agence, ainsi que les modalités de son activité au sein du dispositif répressif ont conduit les chercheurs britanniques à élaborer une grille d'analyse susceptible de favoriser l'implantation de telles institutions dans d'autres PEKO. On notera que la capacité de l'agence lituanienne anti-corruption à prendre en charge des affaires complexes de délinquance financière contraste avec les autres communications de la conférence. De nombreux spécialistes ont souligné la propension des institutions policières et judiciaires à privilégier les affaires simples impliquant un traitement rapide, compte tenu du nombre de cas à gérer et des contraintes de rendement imposées aux services répressifs locaux. A ce sujet, William Schroeder (Madison Associates, Inc., Woodbridge, Virginie, Etats-Unis) a souligné qu'en Russie, les juges traitent en moyenne 400 dossiers par mois. Cette course au rendement induit une sélection des affaires jugées en fonction de leur simplicité. Les infractions commerciales, souvent complexes, sont par conséquent souvent négligées. La faiblesse des moyens dont disposent les juges et l'insuffisance du contrôle exercé sur leur activité expliqueraient selon lui le rôle important des pratiques de corruption dans la sélection des affaires traitées.

En définitive, les limites du dialogue Est-Ouest sur les questions policières ont été clairement mises à jour au cours de cette conférence. D'une part, la plupart des chercheurs en provenance des pays d'Europe centrale et orientale restent des policiers. D'autre part, les communications sont d'un contenu très hétérogène, souvent peu scientifique. Par ailleurs, les Occidentaux présents, notamment les représentants d'institutions répressives, ont souvent tendance à présenter leur activité ou leur expérience comme un modèle

à suivre, sans s'interroger sur les conditions d'une application à un contexte différent. Cela dit, cette troisième conférence a fait apparaître à quel point le Collège des études de police et de sécurité était dynamique et jouait un rôle crucial d'impulsion

pour la recherche sur les polices des PECO en mobilisant une grande partie des ressources scientifiques disponibles dans cette zone. À ce titre, il convient de ne pas sous-estimer cette initiative et de prendre date pour la quatrième conférence en 2002.

■ **Gilles FAVAREL-GARRIGUES**
Charge de recherche à l'INHESI

A B S T R A C T S

POLICE CHANGES IN POST-SOVIET RUSSIA

Gilles FAVAREL-GARRIGUES

The Russian police has not been spared the upheavals Russia has lived through since the end of the 1980s. The redefinition of its activity and organization has not really been accompanied by reflection on its policing policy nor on the implementation of its public action. In mutation and not in transition, the organization of the Russian police depends today on local variables and an institutional environment sanctioning repressive measures.

THE BULGARIAN PENAL SYSTEM : THE RULE OF LAW COBBLED TOGETHER WITH FEATURES OF A POLICE STATE

Thierry DELPEUCH

This article examines the extent to which the change towards a state based on the rule of law in Bulgaria has affected the transformation of coercive administrations. The author discusses problems such as the lack of coordination between the police and

the law, the inadequate nature of the prosecution service which is modeled on the Soviet system, the continuation of working methods inherited from the communist past, conflicts of authority within the Ministry of the Interior and a problematic transition from a for of justice based on the confession to one based on the burden of proof.

REFORM OR MODERNIZATION : THE HUNGARIAN POLICE BETWEEN TWO STOOLS

Géza FINSZTER

283

Beyond a successful and acknowledged adherence to the grand principles of the rule of law, the practical transformation of the Hungarian state apparatus, including the police, is proving to be more perilous and erratic. After a wave of proactive but ill-prepared ventures, the 'reformists' have had to give way to the 'modernists'.

Demilitarization, the reduced role of the state and decentralization are still in the project stage; additionally, adherence to European standards sometimes proves to be counterproductive. This article portrays a subtle but not over-obliging picture of the situation.

POLICE CHANGES IN THE CZECH REPUBLIC : AN AMBIVALENT REFORM?

Vladimira DVORAKOVA, Jiri KUNC

Following the social and institutional mutations that have taken place in the Czech republic over the last ten years, the police has undergone profound, controversial change. On the negative

side, the forced politicization of the force together with an invasion of untrained personnel and the departure of experienced officers - moreover suffering from the effect of organized crime - has adversely affected police work. However, positive change can be observed from 1996 - 98, reinforced by the integration and official recognition of the police within European frameworks.

FROM SERVING THE STATE TO SERVING THE PEOPLE: THE EXPERIENCE OF THE SLOVENIAN POLICE

Anton DVORSEK

Protecting society rather than protecting the state lies behind the transformation of the police in Slovenia.

By involving a change in the entire state apparatus and not just the police alone, the prospect of European integration is a powerful incentive but not sufficient unto itself. Wishing to adhere to Western models, the goals negotiated during the first few years of reform - undoubtedly in some hurry - have been only partially successful. Thus, according to the writer, it is important to effect change while respecting the particular social and historic features of Slovenian society.

ONE AND ONE MAKES ONE : THE PROCESS OF TRANSFORMATION IN THE REUNITED BERLIN POLICE FORCES

Fabien JOBARD

Ten years after the fall of the Berlin wall, the German capital is a prime

example of a successfully completed transition. A specific urban context and swift action have characterized the merging of two administrations conceived of as antagonistic in a city where, overnight, one sole legal and public order had to be respected. Presented and discussed here in the context of the transformations that took place in 1989 - 90 are the police (how to maintain order in a city in disarray with two separate police forces), the administration (how to bring together two such distinct entities?), and social actors (how to accept former enemies as colleagues?).

POLICE COOPERATION IN THE CEEC (CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES) : BETWEEN CONFIDENCE AND INSISTENCE

Didier BIGO

Half-way between an informed analysis - the perceptions of privileged witnesses of police cooperation, operationally, technically and institutionally - and a critical approach underlining the risks of any shortcomings in democratic processes arising from the superior strength of institutions over operations, this article surveys a series of phenomena often neglected by jurists, notably in the CEEC, and the perverse effects of an asymmetric mutual confidence between police forces linked to a fear of corruption and the alleged vulnerability of police forces to mafia infiltration which, in turn, leads to a fear of cross-border invasion generating a military-style operation at the frontiers.

POLICE COOPERATION AT THE SCHENGEN FRONTIERS OF GERMANY, THE CZECH REPUBLIC AND POLAND

Jean-Paul HANON

Police cooperation and border controls along the frontiers of Germany and Poland and Germany and the Czech Republic have shifted in three ways, spatially, temporally and institutionally.

More widely, the observation of police practices provides a first response to the mode of transmission of norms and values by the German police in the context of the transition towards democracy in the east. One of the aims of this article is to show how this cooperation is used as a strategy to extend its sphere of influence and how, at the same time, Germany is attempting to legitimize its police organization in the European Union.

THE FIREFIGHTER'S CHANGING ROLE

Philippe D'IRIBARNE

The values that over time have forged the professional identity of the firefighter and which are central to the definition and philosophy of their activity and to the way they are perceived by the public at large have been undermined. Their role has become increasingly vague and polymorphous and their responsibilities have made them more and more vulnerable in an increasingly legalistic society. In addition, the notion of professional competence has gradually

taken over from an ethical idea of devotion to duty which has not been without consequence on the balance between voluntary work and professionalization.

MERE DRAWING PINS ON A MAP? SOME CRITICAL CONSIDERATIONS ON CRIME MAPPING

Benoît DUPONT - Jerry RATCLIFFE

In the context of goal-oriented and performance-related police activity, notably in anglophone countries, the mapping of the criminal world has become increasingly popular and encouraged by progress in information technology. Although it is a useful aid in the daily life of the police in tracking offences geographically (serial crimes) or neighbourhood crimes, crime mapping still leaves some questions unanswered owing to its relative infancy, its cost, the inexperience of its users, a binary classification of crime-engendering localities which is necessarily simplistic and the potential availability of its data to the public at large.

COMMUNITY POLICING CHICAGO STYLE

Jacques DONZELLOT - Anne WYVEKENS

Under the appearance of being an exclusive model - the injunction for the police to be as close as possible to the population - we know that the doctrine of community policing has led to a whole host of pragmatic adaptations depending on what the political goals are or whatever is poli-

tically opportune: zero tolerance, problem-solving etc. In Chicago, where the tradition of community structures political interactions, the work of W. Skogan had already demonstrated that the mobilization of the population and police reform

were not just a question of rhetoric. From a more sociological perspective, the present French researchers give a fresh look at this model and in particular provide a detailed analysis of an American-style proximity justice which echoes developments in France.

ONT CONTRIBUÉ

Didier BIGO est maître de conférences des Universités à l'IEP de Paris depuis 1988, chercheur associé au CERI, président du Centre d'Études sur les Conflits depuis 1990, rédacteur en chef de la revue *Cultures & Conflits*. Il a publié en 1996, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
e-mail didier.bigo@conflits.org

Philippe D'IRIBARNE, Polytechnicien et Ingénieur des Mines, est directeur de recherche au CNRS. Il y dirige Gestion et Société, dont les travaux portent sur l'enracinement social et culturel du fonctionnement des organisations et de la vie de travail. Il est l'auteur de sept ouvrages, dont *La logique de l'honneur* (Seuil, 1989), *Vous serez tous des maîtres* (Seuil, 1996) et *Cultures et Mondialisation* (Seuil, 1998).
e-mail philippe.iribarne@wanadoo.fr

Thierry DELPEUCH est chercheur associé au Centre de Recherche sur le politique, l'Administration, la Ville et le Territoire (CERAT-CNRS) de Grenoble. Il est l'auteur d'une thèse intitulée « Police, justice et pouvoirs dans les pays d'Europe orientale : en mutations démocratiques. Le cas bulgare »

et travaille actuellement sur l'influence des échanges avec l'Occident dans la transformation de la police en Pologne, Hongrie et Bulgarie.

e-mail : delpesch@iep-upmf.fr

Jacques DONZELLOT est maître de conférences de sciences politiques à l'Université Paris X. Il est l'auteur de *La police des familles*, Paris, éditions de minuit, 1977 ; *L'état animateur*, éditions Esprit, 1994 ; *L'invention du social*, Paris, Fayard, 1984 et Seuil, 1994 ; *Face à l'exclusion : le modèle français*, éditions Esprit, 1991. En préparation, *Faire société en Amérique et en France. Deux réponses à la question urbaine*.

e-mail : cdonzelot@aol.com

287

Benoît DUPONT est maître de conférences en études policières à l'Université Charles Sturt, où il donne des cours de sociologie policière et de police comparée. Il est également chercheur associé au Centre d'études et de recherches sur la police de Toulouse. Ses champs de recherche incluent l'utilisation des nouvelles technologies par les services de police, les mécanismes externes de contrôle de la police, la corruption policière, la formation policière, et l'analyse comparée des politiques publiques de sécurité.

Adresse : *School of Policing Studies, NSW Police Academy, McDermott Drive, Goulburn NSW 2580, Australie*.

e-mail : bdupont@csu.edu.au

Vladimíra DVORAKOVA est professeur de sciences politiques à l'Institut des relations internationales de l'Université d'économie de Prague. Historienne moderne et contemporaine de formation, elle s'est spécialisée dans le domaine de la transition démocratique. Dans le cadre d'une approche comparative des systèmes politiques, elle travaille actuellement sur l'extrême-droite. Principaux ouvrages publiés : en 1994, en collaboration avec Jiri

Kunk, *O pøechodech k demokracii* (Sur les transitions démocratiques), et en 1999, *Success or Failure? Ten years after*, Prague.
e-mail : Dvorakv@vse.cz

Anton DVORSEK, docteur en droit, est professeur de criminalistique à l'École supérieure de police et de sécurité de Ljubljana et ancien directeur de la police criminelle slovène. Il consacre son travail de recherche aux questions de stratégie criminalistique et d'organisation de la police (notamment judiciaire). Il est rédacteur de la publication Varstvoslovje («Sciences de sécurité»), Revue de théorie et de pratique sur la sécurité.

e-mail : anton.dvorsek@vpvs.uni-lj.si

Gilles FAVAREL-GARRIGUES, chargé de recherches à l'IHESI, se prépare à soutenir une thèse de doctorat sur la lutte contre la criminalité économique en Russie, à l'Institut d'Études Politiques de Paris. Ses recherches portent actuellement sur le changement de l'action publique, et la lutte contre la criminalité dans l'espace post-communiste. Il a organisé et animé le séminaire de recherches de l'IHESI sur «La transformation des polices dans l'espace post-communiste» (2000). Il a récemment publié : «Privatisation en Russie soviétique et post-soviétique», in HIBOU (B.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999 ; «Le problème criminel en Russie», *Mouvements*, n°6, novembre-décembre 1999 ; «La corruption en Russie», *Problèmes politiques et sociaux*, n°833, 21 janvier 2000.
e-mail : gfavarel@hotmail.com

Géza FINZTER, professeur à l'École supérieure de Police, est actuellement chef de département de l'Institut national de la criminologie à Budapest. Après des études en sciences politiques, il entre au service de la police nationale hongroise (1968) où il occupe successivement les fonctions d'enquêteur au Département d'Enquête du ministère de l'Intérieur (1968-1984), de rédacteur en chef

à la Revue du ministère de l'Intérieur (1984-1988), de directeur de l'Institut d'expertise criminelle et de recherche (1988-1990), de directeur général (1990-1993) puis de directeur adjoint, chargé des questions scientifiques à l'École supérieur de la police (1993-1997). Il est l'auteur de plusieurs rapports et études sur la police hongroise.

Adresse : OKRI, Budapest XII Maros u. 6/a, 1525 Budapest Pf 41, Hongrie.

Jean-Paul HANON est diplômé de l'ESM Saint-Cyr, Lt Col (cr). Enseignant chercheur au département RI/Sécurité des États du CREC Saint-Cyr, maître de conférence de l'IEP Paris et agrégé d'anglais, il travaille sur les relations entre I^{er}, II^e et III^e piliers, la coopération entre agences de police et forces armées en Europe et aux États-Unis, les contrôles frontaliers, la surveillance électronique en démocratie et les libertés publiques. Il a publié récemment : «The Tacticalisation of Border Controls in the Schengen and NAFTA Areas», article pour la convention annuelle de l'ISA, Los Angeles, March 2000. Il a contribué au rapport remis à la DAS en 1999 sur l'«approche comparative des problèmes de sécurité intérieure» : «La notion de sécurité intérieure élargie en Europe: pratique et modèles».

e-mail: jeanpaul.hanon@wanadoo.fr

Fabien JOBARD est chercheur au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Paris) et chercheur associé au Centre Marc Bloch (Berlin). Il enseigne à l'Université Viadrina de Francfort sur Oder. Ses travaux actuels portent sur les organisations policières dans les transitions démocratiques en Europe de l'Est et sur la sociologie de l'ordre public ordinaire au sein de ces pays.

Il a récemment publié *Les violences policières. État des recherches dans les pays anglo-saxons*, Paris, l'Harmattan, logiques politiques, 1999 ; à paraître : *Action publique*

en urgence. La constitution de l'unité des polices de Berlin après la chute du Mur.
e-mail : jobard@mpib-berlin.mpg.de

Jirí KUNC est chargé de cours à l'Institut politologique de la Faculté de Lettres de l'Université Charles à Prague. Il est l'auteur de plusieurs travaux sur le changement politique, notamment en Amérique latine et en Europe du Sud. Il travaille actuellement sur les problèmes relatifs à la démocratie, aux partis politiques et aux systèmes de partis dans une perspective comparative. Il a publié récemment, en collaboration avec Vladimira Dvorakova : en 1994, *O pøezechech k demokracii* ; en 1999, *Demokracie a ústavnost* (ed.) (Démocratie et constitutionnalisme) Praha ; en 2000, *Stranické systémy v rekonstrukci* (Les systèmes de partis en reconstruction), Prague.
e-mail : kunkj@volny.cz

Jerry RATCLIFFE est maître de conférences en renseignement policier à l'Université Charles Sturt, où il dirige un diplôme de renseignement stratégique et de lutte contre la fraude. Il travailla pendant dix ans avec la Metropolitan Police de Londres avant d'obtenir un Doctorat en Géographie de l'Université de Notthingam. Ses champs de recherche incluent l'analyse spatiale et temporelle des phénomènes criminels, les appli-

cations policières des méthodes de renseignement, le transfert des nouvelles technologies dans le domaine policier et le développement de Systèmes d'Informations Géographiques plus performants. Il a publié récemment : « Implementing and integrating crime mapping into a police intelligence environment », *International Journal of Police Science and Management*, 2000, Volume 2, n°4, p. 313-323. Et, en collaboration avec M.J. McCullagh, « Chasing Ghosts? Police perception of high crime areas », *British Journal of Criminology*, à paraître.

Adresse : School of Policing Studies, NSW Police Academy, McDermott Drive, Goulburn NSW 2580, Australie.
e-mail : jratcliffe@csu.edu.au

Anne WYVEKENS est chercheur au Centre comparatif d'études sur les politiques publiques et les espaces locaux (CEPEL/CNRS) et au Centre d'études des politiques sociales (CEPS). Ses principaux domaines de recherche sont la politique judiciaire de la ville, les politiques partenariales de sécurité, la police de proximité. Elle est l'auteur de *l'insertion locale de la justice pénale*, Paris, l'Harmattan, 1997.

Adresse : CEPEL, faculté de droit, 39 rue de l'université, 34060 Montpellier cedex.
e-mail : anne.wyvekens@free.fr