

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Sécurité et démocratie

*Deux objectifs concurrents
ou complémentaires ?*

Conditions de publication

Les Cahiers de la sécurité intérieure publient des articles, des comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité intérieure et de ses acteurs.

Les offres de contribution sont à proposer 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
csi.ihesi@interieur.gouv.fr Fax : 01 45 30 50 71

© Paris, 2003

ISSN : 1150-1634

N° de commission paritaire : 2325 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.

Sécurité et démocratie

Deux objectifs concurrents ou complémentaires?

Présentation

■ Anne WUILLEUMIER	5
--------------------------	---

Dossier

Urgence et État de droit.

Le gouvernement d'exception dans la théorie constitutionnelle

■ Pasquale PASQUINO	9
---------------------------	---

Lois d'exception et état d'urgence :

protection ou menace pour la démocratie ?

Une analyse au regard du droit international

■ Clémentine OLIVIER	29
----------------------------	----

Convention européenne des droits de l'homme et procédure pénale.

Quelques aspects d'une incidence

■ Bernard BOULOC	53
------------------------	----

La garde à vue :

entre paradoxes téléologiques et aléas sémantiques

■ José R. V. RAZAFINDRANALY	69
-----------------------------------	----

Protéger la démocratie de ses protecteurs attitrés :

le dilemme des démocraties nouvelles

■ Sandrine LEFRANC	89
--------------------------	----

Maintien de l'ordre ou contrôle des foules ?

La mise à l'épreuve des identités professionnelles

de soldat et gendarme au Kosovo

■ Thierry NOGUES	113
------------------------	-----

La procédure d'interdiction du parti Batasuna.

Normalisation ou remise en cause du périphe démocratique espagnol ?

■ Jean-Marie IZQUIERDO	145
------------------------------	-----

Sécurité et démocratie : la prison, une hypothèse d'école

■ Antoinette CHAUVENET	173
------------------------------	-----

Repères

LES FONDAMENTAUX DE LA SÉCURITÉ

Les valeurs sous-jacentes aux modèles

- *Un texte de Herbert L. PACKER*
présenté par Jean-Paul BRODEUR 201

Évaluer l'impact d'une patrouille « d'adjoints de sécurité ». L'exemple d'une expérience conduite à Montréal

- *Pierre TREMBLAY, Mathieu CHAREST, Chloé LECLERC* 225

Cadre de vie, victimation et relation des citoyens avec les services de police

- *Marie-Lys POTTIER* 241

Actualités

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

- *Frédéric OCQUETEAU, François DIEU,*
Emmanuel TAÏEB, Anne WYVEKENS 259

ABSTRACTS 271

Devoir de réponse par Alain BAUER 275

ONT CONTRIBUÉ 279

Sécurité et démocratie

Deux objectifs concurrents ou complémentaires ?

par Anne WUILLEUMIER

Une fois n'est pas coutume, ce dossier des *Cahiers* fait une large place à la pensée juridique. C'est qu'il nous a semblé qu'il s'agissait là de la meilleure manière de restituer tout d'abord la profondeur historique du débat auquel est consacré ce numéro. Comme le montrent Pasquale Pasquino et Clémentine Olivier, sécurité et démocratie n'ont en effet cessé d'être pensées de concert dans la tradition juridique occidentale. Qu'il s'agisse des théories constitutionnelles nationales ou des obligations imposées aux États par le droit international, la conviction est profondément enracinée que la démocratie, dans sa double dimension de pluralisme délibératif et de reconnaissance de droits individuels naturels et imprescriptibles, présente des fragilités structurelles. La théorie juridique a ainsi en particulier forgé la notion de situation de crise et l'a dotée d'un régime spécifique et dérogoire. La démocratie reste le modèle, mais, au nom de sa propre sécurité, elle se doit de composer

avec d'autres impératifs : cette donnée essentielle méritait d'être rappelée d'emblée.

Ceci étant dit, ancienneté n'est pas gage de permanence. S'agissant d'un débat aussi ancien que la pensée démocratique, qu'on imagine ainsi aisément ponctué par des mouvements historiques de balancier, il convenait d'en donner également une illustration contemporaine. Le deuxième intérêt de la pensée juridique était sa capacité à offrir une photographie de l'état de l'agencement concret de ces deux impératifs autour de tel ou tel objet. Herbert L. Packer, dans son ouvrage de 1968 intitulé *The Limits of the Criminal Sanction*, dont ce numéro propose en *fondamental de la sécurité* un extrait traduit en français, avait su identifier, à travers les fluctuations historiques et/ou géographiques des choix effectués en matière de procédure pénale, l'existence d'une opposition structurelle entre deux modèles « idéal-typiques » pourrait-on dire même si lui-même n'emploie pas ce terme : à savoir un modèle du contrôle de la criminalité d'une part et un modèle du respect de la règle de droit d'autre part¹. Concernant l'état contemporain de la procédure pénale française, c'est Bernard Bouloc et José Razafindralandy qui présentent ici leurs analyses en soulignant l'importance de l'incidence, dans ce domaine, des principes édictés par la Convention européenne des droits de l'homme. Alors que les effets de cette convention ont tardé à se faire

sentir en droit français, celle-ci suscite aujourd'hui un mouvement de reconfiguration, tant au plan des paradigmes axiologiques qu'à celui de dispositifs particuliers.

Mais, si l'approche en termes de codification juridique possède la propriété méritoire de la clarification, il était nécessaire dans un deuxième temps de réintroduire un peu de complexité. Les sciences sociales retrouvent alors toute leur place, lorsqu'il s'agit de s'interroger en particulier sur ce qui se passe en deçà comme au-delà de cette entreprise de fixation des règles, pour rester dans les métaphores photographiques. Par exemple, la question de la place du militaire dans une société démocratique constitue un des enjeux majeurs de la codification des relations entre sécurité et démocratie. D'où viennent les dispositifs qui en sont issus et comment vivent-ils ? Sandrine Lefranc et Thierry Nogues apportent chacun leur contribution à cette analyse, la première en étudiant comment des démocraties nouvelles issues de transitions démocratiques (cône Sud latino-américain et Afrique du Sud) ont humblement négocié avec les sortants la place revenant aux forces armées, le second en montrant comment les identités professionnelles de soldat et de gendarme peuvent constituer des lieux de discussion et/ou d'entretien de ce type de compromis juridique.

Enfin, si les codes évoluent, c'est qu'ils établissent entre ces deux impératifs des équilibres susceptibles d'être

••• (1) On lira avec profit la présentation qu'en donne Jean-Paul Brodeur dans la rubrique *Repères* de ce numéro.

renégociés. Sur ce sujet délicat, nous avons retenu des textes incisifs, de Jean-Marie Izquierdo et d'Antoinette Chauvenet, relatifs à deux enjeux très contemporains : l'interdiction du parti politique Batasuna en Espagne et l'univers pénitentiaire. Le premier analyse un mouvement dans lequel l'impératif démocratique est affaibli au nom de la sécurité et plus précisément de la lutte antiterroriste, la seconde présente une configuration dans laquelle on assiste, au nom de la sécurité, à l'introduction d'une dose de démocratie. Qu'on se sente ou non

proche des points de vue qui sont défendus dans ces textes – auxquels s'applique plus que jamais la formule consacrée précisant que les articles publiés ne représentent pas une opinion de l'IHESI et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs –, ce que tous deux donnent à voir en définitive, c'est bien l'irréductible complémentarité qui associe sécurité et démocratie, deux objectifs qui, l'un comme l'autre, s'exposent à leur propre destruction lorsqu'ils cèdent à la tentation de la domination sans partage.

■ **Anne WUILLEUMIER**

Rédactrice en chef

La question des pouvoirs d'exception a traversé la doctrine du droit public de la République romaine archaïque jusqu'aux débats récents qui ont suivi l'attaque du 11 septembre 2001 sur New York City.

À partir des expériences historiques et des traditions juridiques, l'auteur présente une typologie des modalités légales disponibles pour faire face aux crises et aux situations d'urgence.

L'article propose ainsi une grille conceptuelle qui permettrait d'établir, à côté du « droit de la guerre », un « droit de l'exception », capable de protéger en même temps l'ordre démocratique des communautés politiques et les droits imprescriptibles des individus.

Urgence et État de droit

Le gouvernement d'exception dans la théorie constitutionnelle*

par Pasquale PASQUINO

L'ATTAQUE TERRORISTE DU 11 SEPTEMBRE 2001 AU CŒUR DE MANHATTAN a rouvert un débat qui a traversé l'Occident depuis l'Antiquité romaine : celui du rapport entre la sécurité et l'ordre de la cité, d'un côté, et la protection des droits individuels, qui sont la raison d'être du gouvernement, de l'autre. Le juge de la Cour suprême américaine, Robert H. Jackson, dans son opinion dissidente d'un arrêt célèbre (*Korematsu v. United States*, 1944)¹ faisait observer que la protection de la Constitution suppose celle de la société

.... (*) Bernard Manin et John Ferejohn ont longuement discuté avec moi des questions abordées ici. Je tiens à les en remercier. Ils ne sont évidemment pas responsables de mes erreurs et de mes obstinations.

(1) Le texte de l'opinion de Robert H. Jackson est traduit en français dans ZOLLER (E.), 2000.

et que le pouvoir exécutif a le droit, ou plutôt le devoir, de choisir les moyens les plus adéquats et les plus efficaces pour la protection des citoyens. La question, le cœur du drame pour reprendre une métaphore littéraire, est celle du coût qu'on est prêt à payer en termes de droits individuels devant le danger ou la menace qui peuvent surgir de l'extérieur ou de l'intérieur de la société et risquer de la détruire. Le souverain, dit la théorie moderne de l'État, est celui qui décide de la menace, dans son existence comme dans la détermination des moyens nécessaires pour en venir à bout. Le droit public, depuis l'Antiquité, a bâti la figure juridique du gouvernement d'exception comme instrument destiné à protéger en même temps la société, en cas de danger, et les droits des citoyens, sur une longue période. C'est sur cette figure du gouvernement d'exception que nous allons nous arrêter ici, pour essayer de tracer une carte des difficultés posées par l'exercice de pouvoirs d'exception et pour dresser une liste de questions à propos desquelles citoyens et gouvernants n'ont pas cessé de s'interroger depuis l'invention de la dictature sous la République romaine.

La norme et l'exception

Arrêtons-nous, pour commencer, sur l'analyse conceptuelle du couple norme/exception.

Par « norme », on entend d'abord régularité empirique, dans l'ordre de la nature ou dans l'ordre de la société. La norme est plus ou moins stricte. Elle est absolue dans certains cas relatifs à la nature, telle la vitesse de la chute des corps, ou simplement statistique, comme lorsqu'on parle de la température « moyenne » dans la ville de Paris en janvier. Par « plus ou moins stricte », on signifie donc que la réalité empirique peut comporter ou non des exceptions, des déviations, des écarts par rapport à la norme (par exemple, et par extraordinaire, il peut faire -10°C à Paris au mois de janvier mais, dans son champ d'application, il n'y a pas d'exception à la norme ou à la loi de la gravité). Dans l'ordre de la société, si on prend l'exemple de cette

....

(2) Kelsen (H.), 1996, p. 2-3.

....

(3) Une question, qu'il n'est pas possible d'aborder ici, consiste à se demander pourquoi ces normes, au sens que H. Kelsen donne à ce terme, sont en mesure d'obliger les acteurs du système politique.

....

(4) Nous insisterons plus loin sur les régimes qui régulent le gouvernement d'exception et l'inscrivent dans l'ordre constitutionnel lui-même.

norme qui consiste à arriver à l'heure à une réunion et à ne pas en partir avant la fin, on remarque aussi que la déviation par rapport à la norme demande, lorsque, exceptionnellement, elle se produit, une justification, l'absence de justification représentant une déviation par rapport à la déviation.

Par norme, on entend aussi, dans l'ordre de la logique, de l'éthique et du droit, «un commandement, un ordre ou une prescription»². En droit public, la Constitution (qu'elle soit écrite ou non) représente un «ensemble de normes» (ou de «conventions», dans les constitutions non écrites, comme à Rome ou au Royaume-Uni), qui s'adressent aux gouvernants, aux autorités publiques et que ceux-ci doivent respecter³.

Les normes constitutionnelles possèdent des caractères spécifiques, du point de vue de la forme – il s'agit de normes soustraites au principe de majorité, ce qui veut dire que, d'une manière générale, elles ne peuvent être modifiées que par des procédures complexes et par des majorités qualifiées – et de la substance – elles portent sur la séparation des pouvoirs et sur les droits individuels des membres de la communauté politique.

Il importe de souligner d'emblée que le champ de notre analyse se rapporte au «gouvernement d'exception» comme exception ou «dérogation» par rapport au «gouvernement constitutionnel», ici entendu au sens de gouvernement «normal ou ordinaire»⁴. En effet, il est nécessaire pour comprendre ce qu'on définit comme exception de déterminer la norme de référence.

Déroger

La notion de «dérogation», quant à elle, semble renvoyer à deux questions différentes : celle de la «forme que prend le gouvernement dérogatoire», et celle de la «justification» de l'éloignement par rapport à la norme. Nous y reviendrons longuement par la suite. Avant cela une petite remarque sur le mot «dérogation».

Kelsen, dans son œuvre posthume citée plus haut, la *Théorie générale des normes*, consacre tout un chapitre à

ce concept de dérogation/abrogation⁵. Il n'est pas possible de faire ici un commentaire complet du texte de Kelsen, mais remarquons simplement ceci.

Le Robert définit «dérogation» comme l'antonyme de «conformité, observance, observation» (ajoutons, pour ce qui nous concerne, à une norme juridique). La dérogation serait donc une «différence permise», dans certaines circonstances, justifiée, donc, et en tout cas justifiable, ici au sens de «qui doit être justifiée»⁶.

Or le sens du mot latin est un peu différent. «Derogare»⁷ s'oppose à et doit être distingué de «abrogare»⁸ et «obrogare»⁹. On le voit dans un texte canonique de Cicéron¹⁰: «*Huic legi nec obrogari fas est, neque derogari aliquid ex hac licet, neque tota abrogari potest*»¹¹, qu'on peut traduire par: «Il n'est pas consenti de modifier cette loi, il n'est pas permis non plus d'en supprimer une quelconque partie, ni de l'abroger en son entier.» Il y a là, dans cette dimension de «l'inapplication partielle», une idée très importante en ce qui concerne la dérogation constitutionnelle que représente l'état d'exception, qui ne doit pas manquer de retenir l'attention du lecteur.

Nous avons, donc :

- la norme (en droit public: la Constitution ou, plus exactement, le gouvernement régulier);
- la dérogation (le gouvernement d'exception);
- la justification de la dérogation.

Ce qui renvoie à un autre couple conceptuel :

- l'urgence, l'émurgence, en somme, des circonstances spéciales qui doivent justifier la dérogation, définie comme un écart, une suspension partielle, d'un côté ;
- le principe supérieur qu'on veut défendre, préserver, sauvegarder en face de ces circonstances extraordinaires (la *positive Verfassung* – la constitution positive –, disait Carl Schmitt, à laquelle on peut sacrifier les *Verfassungsgesetze* – les lois constitutionnelles), d'un autre côté.

.....

(5) Notamment p.139-150 de la traduction française.

.....

(6) Justifier vis-à-vis de qui ? C'est une autre question capitale que nous laisserons cependant de côté ici.

.....

(7) Casser une loi partiellement, ne l'appliquer «qu'en partie».

.....

(8) Casser une loi «dans sa totalité».

.....

(9) Abroger une loi «en la substituant à une autre».

.....

(10) CICÉRON, *De Republica*, III, 22.

.....

(11) La version française de H.Kelsen contient un certain nombre d'erreurs d'orthographe dans la citation latine, qu'on a ici restituées.

....

(12) Pas celles, en revanche, de la raison d'État.

....

(13) Version latine où apparaît la formule «*salus populi*»; la traduction française de François Tricaud (Paris, Sirey, 1971, p. 357) dit : «*La fonction du souverain (qu'il s'agisse d'un monarque ou d'une assemblée) est contenue dans la fin pour laquelle on lui a confié le pouvoir souverain, et qui est le soin de la sûreté du peuple.*»

....

(14) On peut remarquer que, chez Hobbes, il n'y a pas de place pour le gouvernement d'exception car dans son univers conceptuel l'exception et la norme coïncident. La nature extrême du conflit et de la menace qui caractérisent sa conception de la société permet cette *reductio ad unum* de la règle et de l'exception. N'oublions pas que Hobbes avait devant ses yeux une société traversée par la violence extrême des guerres civiles de religion. Son état de nature n'est que la version abstraite et stylisée de ce type de conflits irréductibles. Et *Le Léviathan* (l'État absolu), constitue la réponse à l'état de nature, lui-même métaphore du conflit de religion.

L'identité de la norme et de l'exception a pour le philosophe anglais un fondement ontologique dans la réalité du conflit. En revanche, chez Carl Schmitt, l'exception a un rôle privilégié du point de vue épistémique, celui de la construction des concepts : ce n'est que le cas d'exception qui permet, pour le juriste allemand, la compréhension de la réalité, dont le cas normal ne présenterait qu'une version ou variante affaiblie et donc non essentielle. Une thèse hautement discutable.

Dualisme et typologies

Considérons la dichotomie suivante :

(A) « Gouvernement régulier » ;

(B) « Gouvernement d'exception ».

Certaines doctrines (que nous allons qualifier de « monistes ») prétendent qu'il n'y a pas de différence entre (A) et (B), soit parce qu'il serait possible de tout réduire à la logique juridique du gouvernement régulier (c'est le cas de Leibniz et de Condorcet), soit en vertu de l'identité entre l'action même du gouvernement et le principe «*salus populi suprema – et sola – lex esto*» (le salut du peuple est loi suprême – et la seule), comme chez Thomas Hobbes et la plupart des doctrines absolutistes¹². Hobbes, au chapitre XXX du *Léviathan*, écrivait ainsi : «*Summi imperantis officia [...] manifeste indicat institutionis finis nimirum salus populi*»¹³. Ici le « salut public » est la norme du gouvernement, non celle qui justifie une dérogation vis-à-vis du gouvernement régulier ; il renvoie, bien au contraire, à la forme ordinaire de celui-ci¹⁴.

Aux monistes s'opposent ceux qu'on peut appeler des dualistes, qui pensent eux que gouvernement régulier et gouvernement d'exception doivent être distingués car ils renvoient à deux moments constitutionnels distincts. Ceux-ci représentent en réalité la tradition politique dominante en Occident.

L'école dualiste connaît deux branches différentes : la branche « romaine » et la branche « anglaise » qui se distinguent par leur manière d'organiser le double régime et que nous allons étudier maintenant.

Dualisme romain

Les dualistes classiques qui peuvent être nommés « Romains » ou « néo-Romains » croient généralement que (A) est caractérisé par l'existence de droits individuels garantis par une structure polyarchique du gouvernement.

La forme minimaliste de (A) est la « constitution romaine » républicaine, telle qu'elle est présentée¹⁵ par Polybe dans le livre VI de ses *Histoires* : sa structure polyarchique est une variante de ce que les Grecs ont appelé « régime ou constitution mixte ». Elle se caractérise par l'existence d'une pluralité de magistratures¹⁶ : les consuls, le Sénat, les tribunes et les comices, ainsi que par la « *provocatio ad populum* », c'est-à-dire la possibilité et le droit, pour le citoyen romain, de soumettre la condamnation à la peine capitale à la tenue d'un procès régulier de la part des autorités publiques¹⁷.

(B), en revanche, est représenté, chez les Romains, par la « dictature », qui consiste en une suspension temporaire du droit du citoyen d'en appeler au peuple, en cas de menace de condamnation à la peine capitale, mais aussi de la structure polyarchique du gouvernement républicain, à la faveur d'un pouvoir monocratique et supérieur aux droits des citoyens.

Nous avons, donc, chez les Romains la dichotomie suivante :

polyarchie | monocratie / dictature ;
procès régulier | condamnation sommaire, sans procès.

À l'intérieur de la tradition républicaine, ce modèle¹⁸ a survécu, sans avoir beaucoup attiré l'attention, même celle des spécialistes, dans l'œuvre de Machiavel, de Harrington et de Rousseau, jusqu'à prendre une forme singulière (la dictature collégiale et politiquement responsable du Comité de salut public) sous la Révolution française.

Il a survécu également dans le droit constitutionnel positif du continent européen, comme en témoignent les articles 48 de la Constitution de Weimar (1919), qui fut discutée par la doctrine sous la dénomination de « *Diktaturgewalt des Reichspräsidenten* », et 16 de la Constitution française de 1958. Un élément typique de la tradition néo-romaine se retrouve dans ces dispositions par lesquelles une place spéciale est donnée aux pouvoirs d'exception ; ceux-ci se trouvent ainsi inscrits dans des constitutions écrites, c'est-à-dire formellement constitutionnalisés !

.....

(15) En réalité, il faudrait sans doute parler à son propos d'une véritable création...

.....

(16) Pluralité qui justifie le qualificatif de polyarchie.

.....

(17) C'est ce contexte juridique qui permet de parler à raison de « liberté des Romains » dans un sens qui n'est pas simplement celui de la participation politique, comme l'ont prétendu, à tort, Benjamin Constant, d'abord, et Isaiah Berlin après lui.

.....

(18) Nous parlons ici de modèle au sens d'idéalisation. Celui-ci commence avec les annalistes de la fin de la République, notamment Tite Live, et sera repris par Machiavel. Quant à la réalité historique de la magistrature dictatoriale dans la Rome républicaine, elle demanderait une analyse beaucoup plus nuancée.

Dualisme anglais

Il existe un autre modèle qu'on peut considérer comme dualiste, du moins si on s'en tient à la distinction entre régimes juridiques normaux et régimes exceptionnels (suspendant donc les droits individuels des citoyens). Il renvoie à l'ancienne théorie constitutionnelle anglaise et à la doctrine de la «prérogative royale» (*praerogativa regia*). Telle qu'elle apparaît dans le deuxième traité sur le gouvernement de John Locke, celle-ci semble en effet envisager la dérogation à un gouvernement régulier qui se veut quant à lui fondé sur la séparation des pouvoirs et la subordination de l'exécutif au législatif. La prérogative royale est un pouvoir monocratique exercé «*contra et extra legem*» (contre la loi et en dehors d'elle) en vue, entre autres choses, de préserver le *salus populi* et l'ordre constitutionnel. Locke insiste, d'ailleurs, sur la circonstance qui fait des sujets eux-mêmes le juge de dernière instance des abus de cette prérogative¹⁹.

....

(19) La prérogative chez Locke a, en réalité, une fonction beaucoup plus large, qui va de l'*epieikeia* aristotélicienne (la doctrine qui justifie la transgression de la loi pour éviter l'injustice) jusqu'au gouvernement d'exception. Cette doctrine a, en outre, un côté «démocratique», il faudrait dire «monarchomaque», car elle attribue aux citoyens le contrôle sur les pouvoirs d'exception.

On peut remarquer qu'au cours de son évolution le système constitutionnel anglais s'est déplacé progressivement d'une structure polyarchique (caractérisée par la formule de «*King in Parliament*», impliquant la coopération des deux Chambres et du monarque) vers une structure de type monocratique (où domine la Chambre des communes en tant qu'organe titulaire, *de facto*, de la souveraineté parlementaire tout entière). De sorte que le Royaume-Uni représenterait aujourd'hui un cas rare d'«absolutisme» électif démocratique; d'où, pourrait-on arguer, l'impossibilité et l'inutilité, surtout, d'un régime d'exception (B). Il semble néanmoins que lorsque le Parlement anglais adopte des lois dérogeant aux droits ordinaires des citoyens – comme cela a été le cas ne serait-ce que récemment pendant la longue crise en Irlande du Nord – ce même Parlement est soucieux de qualifier ces lois de «lois à terme», c'est-à-dire provisoires et liées à une situation exceptionnelle. Il est certes vrai que ces mêmes lois d'exception ont été reconduites à chaque échéance, et ceci pendant plus de vingt ans. Il reste cependant que, chaque fois, la loi était présentée comme destinée à périr. Ce qui n'est pas le caractère de la loi ordinaire.

Un auteur classique de la culture juridique d'outre-Manche, Albert Venn Dicey, permet de préciser la caractérisation du régime anglais comme régime dualiste. La thèse soutenue dans cet article est qu'une théorie des pouvoirs d'exception ne se justifie qu'à l'intérieur d'un système constitutionnel qui distribue le pouvoir, d'une manière qui n'est pas entièrement hiérarchique, entre différentes branches (polyarchie). Il ne faut pas oublier, cependant, que l'état d'exception est caractérisé aussi par la suspension de droits dont les citoyens jouissent à l'ordinaire, sur la base de la tradition juridique ou de la Constitution en vigueur. L'état d'exception constitue de ce point de vue une modification des rapports de pouvoir entre les citoyens – en tant qu'individus – et le gouvernement – en tant qu'organe de direction de la vie politique. Chez Hobbes, il n'existe pas de polyarchie ni de droits qui puissent être suspendus, car le droit à l'auto-préservation, le seul que *Le Léviathan* reconnaisse, n'est jamais suspendu. Il n'en va pas de même dans le système anglais, qui connaît, par opposition au gouvernement régulier, une forme de gouvernement extraordinaire connue sous le nom de « *martial law* ». À cette forme juridique, Dicey consacre un appendice important dans son ouvrage classique *The Law of the Constitution*²⁰. Ce texte du grand juriste corrobore la thèse du dualisme anglais, cette fois-ci dans la version qui met en évidence la dualité de régimes légaux, malgré le caractère monocratique du régime politique (au sens où c'est toujours le Parlement qui gouverne en Angleterre dans l'État régulier comme dans l'État d'exception)²¹.

Dans ce contexte, le dualisme prend une forme spécifique qu'il s'agit de préciser. D'abord, rappelons qu'on est là en présence, comme à Rome, d'une Constitution « coutumière », et qu'on ne peut donc pas trouver d'articles de la Constitution, comme c'est le cas en France ou aux États-Unis, faisant apparaître le dualisme en question. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de Constitution (en tant que structure régulière des pouvoirs publics et ensemble des droits des citoyens). On parlera donc de « Constitution anglaise », comme Aristote le faisait de celle d'Athènes et Polybe de celle de Rome, en tant que reconstruction

....

(20) Nous citons ici une édition récente de cet ouvrage: Indianapolis, Liberty Fund, 1982, Appendix, Note X – *Martial Law in England during the Time of War and Insurrection*, p. 396-416.

....

(21) Que l'Angleterre soit devenue dans le courant du XIX^e siècle un système constitutionnel quasi monocratique, fondé sur la souveraineté d'un parlement monocaméral – ce qui constitue au demeurant une exagération, car la Chambre des Lords existe toujours avec des pouvoirs limités, certes, mais effectifs – n'est pas en soi exclusif d'un certain dualisme.

intellectuelle d'usages juridiques bien établis, plutôt que comme d'un texte du droit positif.

Enfin, si on prend en compte le deuxième volet de la définition proposée des pouvoirs d'exception : la suspension ou la limitation provisoire des droits fondamentaux, on reconnaîtra aisément le dualisme spécifique du système anglais. Dicey écrit : *« On doit toujours garder à l'esprit le principe général et essentiel du droit anglais d'après lequel un citoyen britannique est censé être toujours titulaire en Angleterre de ses droits, tels que les reconnaît la common-law, en particulier le droit à la liberté personnelle »* (p. 397). La question se pose alors de savoir comment il est possible de « justifier » que des Anglais soient privés « de leurs droits de *common-law*, ce qui arrive notamment lors de la déclaration de la loi martiale » – équivalent de notre état d'exception. Le système légal anglais, du moins si on en croit Dicey, est ainsi parfaitement conscient de l'existence de deux conditions légales et constitutionnelles, celles qu'il convient d'appeler régime ordinaire et régime d'exception ; le dernier étant caractérisé par la suspension temporaire de droits fondamentaux des individus.

Lorsqu'il définit la loi martiale, Dicey insiste sur le fait que le gouvernement a le devoir de maintenir l'ordre public (*« the King's peace »*). Or *« la loi martiale (p. 398) est établie lors d'une invasion ou d'une insurrection [on retrouve ici l'écho du texte de la Constitution américaine, où il est question de la suspension de l'habeas corpus] là où et dans la mesure où l'ordre public ne peut pas être sauvegardé par des moyens ordinaires ²² [à cause] d'une nécessité urgente et extraordinaire »*. Et il ajoute : *« Ce pouvoir de maintenir la paix par l'utilisation de la force strictement nécessaire à ce but ²³ est parfois défini comme prérogative de la couronne. »*

....

(22) Souligné par l'auteur.

....

(23) D'où il découle un principe de proportionnalité. (N.d.A.)

De tout cela, apparaît clairement un rapport étroit entre trois éléments :

- la nécessité ;
- la loi martiale (un régime spécial provisoire) ;
- la suspension de droits individuels, notamment la propriété et la liberté personnelle.

Le système constitutionnel anglais connaît donc lui aussi deux régimes : le régime régulier ou ordinaire et la loi martiale. Ce dernier, suscité par une « nécessité extraordinaire », consiste en une suspension temporaire des droits ordinaires. Ce qui rend la *martial law* semblable à la condition légale qui dans d'autres contextes est appelée dictature, état d'exception, *Ausnahmezustand*, *Notfall*, *Belagerungszustand*, etc.

Réalistes et sceptiques

Une théorie dualiste part ainsi de l'hypothèse qu'il existe des circonstances exceptionnelles²⁴ qu'on ne peut pas gouverner par les moyens ordinaires (ceux qui respectent entièrement les droits fondamentaux et la séparation des pouvoirs). Il est utile cependant de distinguer entre une dimension ontologique et une dimension épistémique de l'état d'exception.

....

(24) Machiavel parlait, lui, de « *accidenti straordinari* » !

18

Du point de vue juridique, tous les dualistes affirment que la « norme » et l'« exception » sont deux conditions différentes du système normatif. Certains parmi eux (on peut les appeler « réalistes ») prétendent que ce dualisme puise son fondement dans deux états du monde, dans une différence ontologique objective et évidente, et que, donc, chacun est en mesure de reconnaître l'existence ou la matérialisation de chacun d'eux. Il s'ensuit qu'un mécanisme « automatique » pourrait être mis en place pour détecter l'apparition ou la disparition de l'état du monde qu'on peut appeler urgence ou exception, à l'instar du mécanisme, s'il existe, qui fermerait les voies sur berge de la Seine au moment des crues et donnerait le signal de réouverture lorsque le niveau du fleuve baisse au-dessous d'un seuil donné.

D'autres (qu'on appellera « sceptiques ») pensent, au contraire, qu'il n'existe pas d'évidence absolue de l'existence d'une situation exceptionnelle, danger ou menace, et qu'il est, par conséquent, inévitable qu'il y ait désaccord concernant l'émergence et l'existence de cet état, de sorte qu'il faut attribuer à un acteur du système politique et constitutionnel (organe ou institution) la « compétence, ou

....

(25) On peut dire en ce sens que les sceptiques croient à la possibilité épistémique de reconnaître l'état d'exception et sont réservés sur la possibilité ontologique.

l'autorité épistémique » qui consiste à déclarer l'existence de l'état d'exception.

Du point de vue qui nous intéresse ici, l'exception prend la forme d'une « menace spéciale » qui pèse sur l'ordre politique. C'est l'existence déclarée d'une menace extraordinaire vis-à-vis du système républicain de Rome, ou de l'ordre constitutionnel démocratique d'une communauté donnée, qui fait apparaître et justifie (B), le régime d'exception²⁵.

La logique de (B), comme le faisait déjà remarquer Carl Schmitt lorsqu'il parlait de « dictature commissaire », est conservatrice ou préservatrice du *statu quo* constitutionnel. La fonction de (B) est de rétablir (A), le régime régulier, dans son intégrité, et le plus vite possible.

Encadrer les pouvoirs d'exception

Parmi les théoriciens qui défendent la nécessité du régime d'exception (nos dualistes), il est possible de distinguer les positions d'un point de vue différent. D'un côté, on peut classer ceux qui prétendent qu'il n'est pas possible de régler cette éventualité, car il n'y a pas de règles pour les cas d'urgence : « *necessitas non habet legem* » ; ainsi, par exemple, le président de la Cour suprême américaine William Rehnquist²⁶ ; de l'autre, ceux qui croient qu'il existe ou que doivent être établies des règles de droit ou même des dispositions constitutionnelles pour régler le gouvernement d'exception. De sorte qu'on pourrait parler de « droit de l'exception », comme on a parlé au XVII^e siècle de « droit de la guerre ».

Parmi ces derniers, il est encore possible de distinguer entre :

- ceux qui, comme les néo-Romains, veulent que (B) soit réglé *ex ante* par des normes constitutionnelles spécifiques, portant sur son déclenchement, ses compétences propres, sa durée, etc. ;

- ceux qui croient que des lois, des lois spéciales ou des mesures prises par le pouvoir exécutif, sont des instruments suffisants pour faire face aux urgences et aux crises.

....

(26) *All the Laws but One. Civil Liberties in Wartime*, New York, Vintage Books, 1998.

Ces positions différentes sont le legs de traditions légales hétérogènes et de préoccupations normatives qui ne sont pas du même type.

a. Le contrôle *ex ante* semble être préféré par les tenants du «républicanisme classique» et par la doctrine continentale européenne, l'un et l'autre préoccupés par la fragilité de l'ordre constitutionnel (en raison de sa structure polyarchique). Ses tenants croient que l'organisation constitutionnelle des pouvoirs d'exception peut aider à faire face aux situations d'urgence et de crise aussi bien qu'à l'abus de ces pouvoirs. La raison de cette dernière croyance semble être la suivante : si un régime spécifique de gouvernement est activé pour faire face à une menace exceptionnelle, l'attention des citoyens et celle des autres branches du gouvernement vont être constamment en alerte et vigilante et peuvent fonctionner comme mode de surveillance des pouvoirs d'exception. On pourrait appeler celui-ci l'argument de la «saillance» des faits constitutifs d'abus de pouvoirs d'exception.

20

b. La deuxième option est préférée par ceux qui sont moins préoccupés aussi bien des risques naissant, pour la structure constitutionnelle, des situations d'urgence que des abus que les organes réguliers de l'État peuvent être amenés à commettre, en ayant recours à des lois spéciales ou à des mesures prises par le pouvoir exécutif pour contrer les crises. Elle est préférée aussi par ceux qui sont sceptiques quant à la possibilité de domestiquer les dangers intrinsèques à l'activation des pleins pouvoirs, même réglés par la Constitution. Cette option semble être le choix du système constitutionnel américain, au moins depuis la fin de la guerre civile. La Constitution des États-Unis connaît, certes, une sorte de gouvernement d'exception. En fait l'alinéa 2, section 9, de son article I^{er} prévoit la «suspension» du privilège de l'*habeas corpus* «lorsqu'en cas de rébellion ou d'invasion l'ordre public l'exigerait», mais ce régime exceptionnel n'a plus été appliqué après la guerre civile et la décision de la Cour suprême «*ex parte* Milligan». Il est devenu pour l'essentiel un objet de pure histoire constitutionnelle.

Il est difficile d'avancer des arguments qui permettraient de choisir, en raison, entre *a* et *b*. L'ingénierie constitutionnelle dépend pour beaucoup du contexte politique ; des

recettes universelles, en l'espèce, ne peuvent pas être proposées « du fond d'un boudoir ». Si on considère les « dangers inhérents » à *a* et à *b*, on peut, néanmoins, présenter les quelques remarques qui suivent.

En tenant compte de l'expérience historique, on peut distinguer deux modalités de contrôle des pouvoirs d'exception. D'un côté, (I) on peut recourir au modèle romain qui disjoint l'organe qui « déclare » l'émergence de celui qui « exerce » les pouvoirs d'exception. Par exemple, le Sénat et le dictateur à Rome, ou, dans un contexte contemporain, la cour constitutionnelle et le président de la République ou le Premier ministre en France. Dans ce cas-là, on peut imaginer que l'organe qui exerce les pleins pouvoirs n'est pas politiquement responsable.

De l'autre côté, (II) on peut accepter que le même organe de l'État déclare et exerce les pouvoirs d'exception, mais en le rendant responsable devant le pouvoir judiciaire (comme aux États-Unis) ou toute autre instance (par exemple le Conseil d'État).

On pourrait appeler le premier un mécanisme *ex ante* de dissuasion des abus. Et le deuxième un mécanisme de contrôle *ex post*.

On peut résumer schématiquement ce que nous avons présenté jusqu'à maintenant de la manière suivante :

Les dispositions (constitutionnelles) concernant les pouvoirs d'exception doivent considérer :

- Le mécanisme de déclaration [1]
 - Les modalités d'exercice [2]
 - Le rétablissement de la normalité [3]
 - Le contrôle sur les effets des mesures d'exception [4]
-

Remarquons à propos du point [2] que certaines constitutions (comme celle de l'Allemagne d'aujourd'hui) excluent la suspension, même provisoire, de certains droits fondamentaux ; d'autres, la possibilité d'adopter des lois (en France, sous le régime prévu par l'article 16, le président ne peut prendre que des « mesures »). Remarquons, en outre, que, dans le cas de pouvoirs d'exception non constitutionnalisés, les lois adoptées pour faire face à l'urgence peuvent

avoir des « *sunset clauses* »²⁷; et que [4] peut fonctionner comme contrôle *ex post* sur [2].

Après avoir distingué entre pouvoirs d'exception constitutionnalisés et non constitutionnalisés, considérons un dernier aspect important relatif à notre sujet: la question de la difficile distinction des circonstances exceptionnelles légitimes de celles qui caractériseraient un recours abusif au système de l'état d'exception, ou pour le dire autrement, celle de la frontière – ténue – entre urgence légitime et instrumentalisation abusive des dérogations autorisées par ce régime juridique.

♦♦♦♦

(27) Elles ne sont en vigueur que pour un temps déterminé *ex ante* et, si elles ne sont pas renouvelées, elles disparaissent du système normatif.

Caractériser l'urgence

Dans tout système politique qu'on qualifie de « libéral-démocrate », on peut distinguer deux types de conflits :

- des conflits entre citoyens, en tant qu'individus privés (conflits de droit privé);
- des conflits entre citoyens, en tant qu'acteurs politiques en compétition pour les charges publiques (conflits de droit public ou constitutionnel).

Le système légal ordinaire est établi pour réguler le premier type de conflits; il définit les infractions à l'ordre juridique, les peines et les institutions (cours et ordres judiciaires) qui se chargent de la résolution des conflits et de la justice « commutative ». Les règles du système politique et constitutionnel, en revanche, organisent la compétition pour les charges publiques.

L'« urgence » peut être définie comme une situation qui produit une perturbation, un trouble grave de l'ordre et/ou du système politique ou bien comme un événement qui menace la survie de la communauté en tant qu'organisme collectif. Or cette urgence peut avoir des causes « exogènes » et/ou « endogènes ».

Le cas le plus simple, du point de vue analytique, de menace exogène est celui d'une guerre ou d'une invasion: la tentative, de la part d'un « ennemi », de détruire, d'occuper ou de prendre le contrôle du pays. C'est le cas prévu explicitement par la Constitution allemande à l'article

115a-I (*Verteidigungsfall* – l'état de défense). Ici, les mesures spéciales sont justifiées afin de protéger l'intégrité du territoire et la nature même de l'ordre libéral-démocrate.

Deux autres cas sont plus problématiques, ceux du « terrorisme » et de la « guerre civile ». Par guerre civile, on entend la tentative, de la part d'acteurs politiques qui appartiennent au système, de détruire ou de mettre en question l'ordre constitutionnel. On peut penser au putsch de Kapp au début de la république de Weimar ou à la menace représentée par l'OAS en France pendant la guerre d'Algérie. Le terrorisme « interne », comme les Brigades rouges en Italie ou la RAF en Allemagne ou encore Action directe en France, semble être une variante de la même famille. Le terrorisme international peut être, quant à lui, placé quelque part entre la guerre et la guerre civile. Dans tous ces cas, l'ordre politique est attaqué et mis en question par des « ennemis », dont le but est la destruction ou le changement de nature de cet ordre. De sorte qu'il paraît légitime de faire tout ce qui est possible pour mettre les ennemis hors d'état de nuire et de représenter une menace pour le *statu quo*.

Cela devient plus problématique lorsque, en vue de cette lutte, le gouvernement suspend les droits des citoyens. Le fait d'adopter une loi qui introduit un crime comme le « délit d'association » (ce qui est le cas du *Patriot Act* voté par le Congrès aux États-Unis en 2002) rappelle ainsi les articles sur l'« association subversive » du code pénal fasciste rédigé dans les années 1930 par Alfredo Rocco. Il s'agit d'un type de normes adoptées pareillement par le régime stalinien et par la dictature cubaine entre les deux guerres, régimes qui n'ont rien en commun avec l'État de droit et la démocratie.

Le caractère secret de la procédure pénale est aussi une source de préoccupation. On comprend bien que le gouvernement dans sa lutte contre les ennemis de l'État a de bonnes raisons de garder le secret sur des informations qui pourraient aider ces derniers. Néanmoins, on peut se demander (par exemple à propos des États-Unis depuis septembre 2001) si le secret n'est pas un instrument pour protéger le gouvernement vis-à-vis des critiques d'inefficacité portées sur cette lutte elle-même²⁸. Si le secret est trop

.....

(28) La manie de M. Ashcroft, le ministre de la Justice de l'administration Bush, pour le secret amène à réfléchir sur le fait que, en raison du plus grand secret dans lequel tout est tenu, on ne peut ni prouver ni falsifier l'affirmation qui vient d'être émise...

étendu, les citoyens ne sont plus dans la condition, essentielle pour toute démocratie, de juger leur gouvernement. Et le régime glisse petit à petit vers une forme despotique.

D'une manière plus générale, il est légitime de se préoccuper du fait que le gouvernement puisse recourir à des pouvoirs d'exception, ou à des mesures équivalentes, non pour mettre en déroute les ennemis de l'État, mais pour se débarrasser de concurrents dans la compétition politique. L'utilisation des pouvoirs d'exception en Inde pendant les années 1970 de la part de M^{me} Indira Gandhi est l'illustration exemplaire de ce type de « risque ».

Un régime démocratique et libéral peut être menacé par d'autres types d'urgences, dont voici une liste possible et non exhaustive : une urgence « économique » qui, doublée par un blocage du processus législatif, demande des mesures immédiates et exceptionnelles. Dans ce cas spécifique, le pouvoir exécutif est amené à agir en l'absence d'une délégation explicite du pouvoir législatif. L'approbation *ex post* de ces mesures peut être considérée dans ces circonstances comme la modalité pour rétablir, dès que possible, la forme régulière du gouvernement.

Un cas plus aigu d'urgence est celui qui se produit dans la république de Weimar à la fin de sa courte histoire. Après 1928, il n'y avait plus au *Reichstag* (la Chambre basse du Parlement allemand) de majorité politique pour soutenir l'ordre constitutionnel établi en 1919 ou les décisions du gouvernement. L'ordre libéral-démocratique inscrit dans le texte constitutionnel n'avait plus de soutien « démocratique », ici au sens de « majoritaire ». Ce dilemme tragique n'a peut-être pas de solution ; dans une situation de ce genre – si elle n'est pas tout à fait exceptionnelle et surtout de courte durée –, il n'y a aucune possibilité de protéger l'ordre libéral-démocratique. Les citoyens qui croient aux valeurs de la démocratie libérale peuvent s'engager dans une guerre civile contre leurs ennemis. Mais, comme dans le cas de l'« appel au ciel » dont parlait John Locke, il s'agit d'un défi et d'une décision que seul chaque individu en tant que tel peut prendre en son âme et conscience.

Une urgence, sans doute moins dramatique, est celle représentée par un cas sans précédent de menace, un cas

qui paraît, néanmoins, très dangereux et dont personne ne peut dire combien de temps il va durer ni comment exactement il peut être enrayé, mais qui est pris suffisamment au sérieux, au point qu'un certain nombre de droits fondamentaux se trouvent réellement menacés. On doit se demander si le terrorisme international représente une telle menace. La réponse à cette question est loin d'être évidente. Il n'est pas impossible que, sous une forme moins éclatante que celle que nous avons vécue le 11 septembre 2001, le terrorisme devienne un élément ordinaire de notre existence future et qu'il soit reclassé comme autre chose que de l'urgence !

Le cas le plus extrême est représenté par ce que nous conviendrons d'appeler un « changement endogène de régime ». Si on veut utiliser le langage de Carl Schmitt dans *La Dictature*²⁹, dans ce cas l'ennemi n'est plus un acteur qui menace l'ordre politique, mais l'ordre politique et constitutionnel lui-même qui est considéré désormais comme étant incompatible avec le nouveau régime qu'on cherche à établir.

Dans ce cas, le gouvernement d'exception n'est pas la gestion provisoire d'une crise en vue de rétablir l'ancien ordre constitutionnel, mais le point de départ d'un nouvel ordre de la cité. Un cas de figure que le juriste allemand appelle, avec une formule trompeuse, « dictature souveraine ». On peut penser ici au projet jacobin de régénération de l'humanité ou à la dictature du prolétariat dont parlait Lénine, provisoire seulement au sens de représenter la transition vers un « *brave new world* »...

Conclusion

Pouvoirs d'exception et structures constitutionnelles

Même si on a raison d'opposer, en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs d'exception, le parlementarisme moniste (fondé sur le principe de la souveraineté parlementaire) qui caractérise aujourd'hui le Royaume-Uni, aux systèmes

....

(29) Schmitt (C.), 2000. La version originale allemande date de 1921.

fondés sur la balance des pouvoirs et une véritable polyarchie, tels que la Rome républicaine et les États-Unis, il faut éviter que cette opposition ne cache d'autres traits importants pour notre classification.

Un système absolutiste de type hobbien et le système constitutionnel de la Grande-Bretagne d'aujourd'hui renvoient, certes, l'un et l'autre à un organe détenant le monopole de la souveraineté. Néanmoins, comme on l'a vu, pour Hobbes cela n'a pas de sens de parler de pouvoirs d'exception (la préservation et la défense du « *salus populi* » étant la fonction unique et constante du gouvernement); en revanche, le Parlement anglais lors de la longue crise de l'Ulster n'a pas cessé de déclarer le caractère exceptionnel des lois par lesquelles on essayait de maîtriser la guerre civile. Il est vrai que ces lois ont été renouvelées un très grand nombre de fois, mais cela ne les a jamais fait apparaître ni présenter comme des lois ordinaires³⁰. On veut suggérer par là qu'une urgence (surtout si elle est géographiquement localisée sur le territoire d'un État) peut certes durer vingt, trente, quarante ans, sans cesser d'être perçue comme telle par le législateur. Il est vrai, d'autre part, que dans un système parlementaire du type de celui de Westminster, où le Premier ministre contrôle la majorité parlementaire, l'action du gouvernement n'a pas cette physionomie de « mouvement lent » (*il moto tardo*), qui caractérise pour Machiavel les polyarchies; de sorte que l'exigence d'un « dictateur » ou d'un président de la République, auquel on peut attribuer les pleins pouvoirs en cas d'urgence, n'apparaît pas.

Dans les systèmes à balance des pouvoirs (ou à souveraineté partagée), tels que les États-Unis, ou même les « semi-présidentialismes » (V^e République, Allemagne de Weimar, etc.), le gouvernement peut avoir besoin d'un mécanisme qui accélère les décisions et les soustrait à la négociation de type polyarchique. Ce mécanisme est parfois explicite et constitutionnalisé (par exemple, dans les régimes néoromains), d'autres fois pas, comme aux États-Unis, depuis la guerre civile. On peut avancer une hypothèse explicative à ce phénomène. La Constitution américaine était à l'origine une forme égalitaire du gouvernement mixte, inspirée

....

(30) Celles-ci n'étaient pas édictées *in aeternum* et la conscience persistait qu'elles représentaient quelque chose comme « *a breaches of law* », pour parler comme Dicey.

de l'ancienne Constitution anglaise, à l'exclusion de l'institution des Lords (c'est pourquoi on peut l'appeler égalitaire). Or la prérogative royale, qui à partir de la « *Glorious Revolution* » a commencé à disparaître en Angleterre, a survécu aux États-Unis sous une forme républicaine en tant que compétence du président élu. Une des conséquences en est qu'en lieu et place de l'« appel au ciel » (Locke), dans la version républicaine américaine de la Constitution anglaise, les abus de la prérogative présidentielle sont sous le contrôle de l'opinion publique (sondages et élections); un contrôle dont les décisions de la Cour suprême seraient une sorte de ratification juridique. Une alternative démocratique et populaire en quelque sorte au modèle d'ingénierie constitutionnelle des Romains.

■ **Pasquale PASQUINO**

Directeur de recherche au CNRS

Visiting professor à la School of Law de New York University

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

KELSEN (H.), 1996, *Théorie générale des normes (Die allgemeine Theorie der Normen)*, Paris, PUF.

SCHMITT (C.), 2000, *La Dictature*, Paris, Le Seuil.

ZOLLER (E.), 2000, *Grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, Paris, PUF.

Lorsque la démocratie elle-même semble menacée, l'État peut-il limiter – voire suspendre – l'exercice de droits humains au nom du rétablissement de la paix et de la sécurité ? Cet article propose une réflexion sur ces questions à la lumière du droit international. Il montre en quoi l'existence de régimes d'exception – autorisant certaines dérogations à des conditions juridiques bien précises – n'implique nullement l'abandon du référentiel de l'État de droit. Bien au contraire, celui-ci se trouve réaffirmé à travers ce type de dispositif. La clé de voûte du système repose en réalité sur l'effectivité d'un contrôle indépendant, d'une part pour qualifier juridiquement la situation de crise, et d'autre part pour apprécier le caractère nécessaire des mesures exceptionnelles ainsi justifiées.

Lois d'exception et état d'urgence : protection ou menace pour la démocratie ?

Une analyse au regard du droit international

par Clémentine OLIVIER

LES « DROITS DE L'HOMME »¹ S'ENTENDENT DES DROITS QUE DÉTIENNENT LES INDIVIDUS, de par leur qualité d'êtres humains, vis-à-vis de l'État. L'identification de la source des droits de la personne est une question complexe : certains les fondent sur la théorie du droit naturel, alors que d'autres ne considèrent que les sources traditionnelles du droit international, telles que les conventions et la coutume internationales. Il n'est pas possible de trancher ici un débat qui continue de diviser la doctrine. Soulignons simplement qu'en droit international, les États ont l'obligation de respecter et de faire respecter un certain nombre de droits humains dont jouissent toutes les personnes sous leur juridiction.

.... (1) On préférera les expressions « droits humains » et « droits de la personne » à l'expression « droits de l'homme ».

On distingue habituellement trois générations de droits de la personne. Les droits civils et politiques forment la première génération, les droits économiques et sociaux la deuxième et les droits de solidarité la troisième génération². Les droits humains de la deuxième et de la troisième génération ne seront pas abordés ici, bien qu'étant tous des droits de la personne et alors que « *tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés* »³. Lors des états d'urgence, la particularité de l'impact des lois d'exception sur la jouissance des droits civils et politiques explique ce choix.

En toute situation – même en temps de paix sociale –, la reconnaissance des droits des individus s'accompagne d'obligations. À cette fin, deux types de clauses sont présentes dans les instruments propres aux droits de la personne : les unes précisant que nul (individu, groupement ou État) ne peut utiliser un droit *dans le but* de détruire les autres droits⁴ ; les autres stipulant en substance que des limitations à la jouissance de droits humains sont possibles afin d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire des intérêts généraux supérieurs et communs à tous dans une démocratie, comme par exemple « l'ordre public » ou « le bien-être général »⁵. Ce dernier principe est présent dans le Pacte international, la Convention européenne et la Convention américaine qui, lorsqu'ils énoncent un droit, énumèrent le cas échéant les limites propres à ce droit.

À côté de ces limitations susceptibles d'exister en toute circonstance, car elles sont intrinsèques à certains droits et propres à une vie sociale, certaines situations dites « de crise » posent la question de la dérogation à certains droits humains – pouvant aller jusqu'à leur suspension – et soulignent la nécessité d'assurer un compromis entre la défense des droits et libertés de la personne d'une part, et la protection des intérêts nationaux en temps de crise d'autre part. La possibilité de suspendre certains droits rappelle la théorie de l'état de nécessité développée en droit interne, tant civil, pénal que constitutionnel⁶. Par exemple, l'article 16 de la Constitution française de 1958 autorise le président de la République à prendre « les

.....

(2) Pour une première approche de la question des différentes générations de droits humains, on pourra consulter MOURGEON (J.), 1998.

.....

(3) Point 10 de la déclaration adoptée lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 1993.

.....

(4) Voir par exemple l'article 17 de la Convention européenne. C'est le fameux « *pas de liberté pour les ennemis de la liberté* ».

.....

(5) Voir par exemple l'article 29.2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

.....

(6) Sur cette notion, voir CAMUS (G.), 1965.

....

(7) Voir QUESTIAUX (N.), 1970.

mesures exigées par les circonstances», «lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs constitutionnels est interrompu»⁷. On entend régulièrement dire que ce type d'article permet de mettre provisoirement de côté les garanties de l'État de droit et du respect des droits humains au profit d'une meilleure protection de la sécurité collective. Ce n'est en fait pas si simple. Tout d'abord, l'État de droit n'est jamais «mis de côté» puisqu'il demeure bien au contraire le référentiel permettant d'autoriser les limites envisagées; de plus, c'est pour préserver l'essence même de l'État de droit que certaines dérogations sont autorisées.

Bien que le droit international n'envisage pas de dérogation permanente mais seulement des suspensions temporaires, le risque d'abus par l'État est d'autant plus élevé que c'est précisément lors de tensions politiques ou sociales que les droits de la personne prennent tout leur sens. L'une des problématiques particulièrement centrale aujourd'hui est de définir si le temps est venu de remettre en question la possibilité qu'a l'État de suspendre l'exercice de certains droits humains.

31

Les termes du débat

Il est important d'écarter tout d'abord les risques de contresens lors de l'analyse de la capacité qu'ont les autorités de limiter, voire de suspendre, l'exercice de certains droits et libertés. Soulignons en effet que c'est en partie sur la possibilité – formellement encadrée et effectivement contrôlée – de suspendre l'exercice de certains droits de la personne que repose la force des libertés et des droits humains, tout autant que sa faiblesse. En effet, un tel cadre autorise également à identifier les droits et libertés qui, eux, sont si fondamentaux qu'ils ne pourront jamais être suspendus ni même affaiblis. De plus, définir les

——— *Lois d'exception et état d'urgence : protection ou menace pour la démocratie ?*

- Charte africaine : Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Adoptée le 27 juin 1981.
- Convention américaine : Convention américaine relative aux droits de l'homme. Souscrite à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969.
- Convention contre la torture : Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 39/46 du 10 décembre 1984. Entrée en vigueur le 26 juin 1987.
- Conventions de Genève (disponibles sur <http://www.icrc.org/dih.nsf/WebPRES?OpenView>) :
 - Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949 ;
 - Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, 12 août 1949 ;
 - Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949 ;
 - Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949.
- Convention de Vienne sur le droit des traités. Conclue à Vienne le 23 mai 1969.
- Convention européenne : Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales telle qu'amendée par le protocole n° 11 - Rome, 4 novembre 1950.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entré en vigueur le 23 mars 1976.
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entré en vigueur le 3 janvier 1976.
- Traité type d'extradition des Nations unies, A/RES/45/116.

conditions et limites aux dérogations aux droits de la personne permet avant tout d'éviter des abus, à condition bien sûr qu'une autorité indépendante et impartiale exerce un contrôle sur les mesures prises en ce domaine par les

....

(8) Par comparaison au nombre de différends entre États, le volume d'affaires portées devant une juridiction internationale – telles la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour internationale de justice – est très faible, les États préférant régler leurs conflits par voie diplomatique ou d'arbitrage.

pouvoirs publics. Enfin, la possibilité laissée à l'État de suspendre certains droits humains dans des conditions précisément définies permet *a contrario* la mise en place d'un régime bien plus contraignant applicable « en temps normal ». N'oublions pas que le contrôle du respect des droits humains est en partie fondé sur des conventions internationales ; or le droit international repose avant tout sur le principe d'adhésion volontaire des États à ces traités. Le droit interne se situe dans un cadre vertical où la contrainte légale est possible (les autorités qui définissent et contrôlent le respect des normes juridiques – les pouvoirs législatifs et judiciaires – sont distincts des sujets du droit – les individus). Par contraste, le droit international traditionnel se place dans un environnement horizontal et non hiérarchisé, où ce sont les mêmes États qui définissent le droit, en contrôlent l'application et sont les sujets de ce droit⁸. Il n'existe pas, en droit international, de « législateur » distinct des États eux-mêmes, les Nations unies n'étant sur ce point que le cadre dans lequel les États s'accordent pour définir le droit qu'ils s'appliqueront à eux-mêmes. L'existence d'une clause autorisant la suspension de certains droits en situation de crise est la condition nécessaire à l'adhésion d'États à un instrument par ailleurs contraignant, et d'application plus stricte hors états d'urgence. L'absence de possibilité de déroger aurait deux conséquences : soit le refus des États d'adhérer à de telles conventions, soit la dilution des obligations contractées par les États membres. Dans cette seconde hypothèse, les engagements applicables en temps de paix sociale seraient beaucoup plus flous, moins contraignants et suffisamment flexibles pour être également appliqués en temps de crise. Cette situation se retrouve dans le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, qui ne prévoit aucune possibilité de suspendre les droits reconnus – les États membres contractant des engagements flexibles, par exemple, « promouvoir » certains droits, « prendre des mesures » ayant certains objectifs, vocabulaire qui contraste nettement avec les obligations de « respecter » et de « garantir » les droits civils et politiques – et donc de sanctionner leurs violations.

On comprendra donc que l'existence de régimes d'exception a un double impact : en permettant de suspendre certaines libertés en temps de crise, on renforce le caractère obligatoire des normes applicables en temps normal. La question de savoir si en situation de crise les États doivent pouvoir ou non diminuer – voire suspendre – des droits humains est donc une fausse polémique. Le cœur du débat repose en fait sur l'appréciation de la notion de crise ; il s'agit d'évaluer si la situation à laquelle l'État fait face justifie *en l'espèce* les mesures exceptionnelles dont il est question.

Les possibilités qu'ont les autorités publiques de porter atteinte aux droits humains varient en fonction de la situation à laquelle elles font face. On distingue trois scénarios possibles : 1. les situations où la paix civile est telle que les droits et libertés peuvent s'exercer sans entrave ou presque ; 2. les situations de type « état d'urgence », où l'État est amené à suspendre l'exercice de certains droits et libertés ; 3. les conflits armés au cours desquels le droit humanitaire défini par les Conventions de Genève et de La Haye s'applique. À chaque scénario correspond un régime juridique particulier. Bien sûr, en pratique les cas ne sont pas si tranchés et il est parfois bien difficile de définir si une situation doit être qualifiée d'état d'urgence ou de conflit armé.

Dans le premier scénario, les pouvoirs publics ne limitent en général l'exercice des droits et libertés d'un individu que pour protéger ceux d'autrui ; en d'autres termes, l'autorité est là pour assurer le subtil équilibre entre des droits et libertés parfois en conflit, afin que la paix sociale perdure.

Dans le deuxième cas – l'état d'urgence – l'intervention des pouvoirs publics est beaucoup plus forte car les enjeux collectifs sont plus grands. Parmi les droits de la personne, il n'est qu'une catégorie qui restera hors de portée des autorités : ce sont les droits dits « intangibles », définis comme ne pouvant jamais être suspendus ni même partiellement affaiblis.

Dans la troisième situation – le conflit armé – la logique est tout à fait différente, et une partie des droits humains qui peuvent être suspendus lors de l'état d'urgence refait son apparition.

Guerre et paix : deux situations extrêmes dont les régimes juridiques finissent pourtant par se rapprocher

En temps de paix :
équilibrer des droits individuels
parfois en conflit tout en
protégeant l'intérêt général

En temps de paix, telle est l'une des tâches les plus difficiles des autorités publiques dans une démocratie : il est toujours nécessaire d'équilibrer l'exercice de droits humains susceptibles d'entrer en conflit les uns avec les autres. L'organisation sociale exige aussi parfois la protection de l'intérêt général au détriment de droits individuels.

Par exemple, l'exercice de la liberté d'expression⁹ peut entrer en conflit avec l'interdiction de l'incitation à la haine. Deux droits fondamentaux doivent alors être conciliés : d'une part, la liberté de tenir des propos – même scandaleux –, d'autre part le droit d'être protégé contre toute forme de discrimination ou préjudice. On se souviendra par exemple de l'affaire Faurisson, en France, à propos du discours révisionniste¹⁰. Dans le système défini par la Convention européenne, la liberté d'expression, lorsqu'elle viole les droits d'autrui, est limitée de deux façons : tout d'abord, grâce au principe selon lequel l'exercice d'un droit ne peut être compris comme autorisant à accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés d'autrui¹¹. Le principe de la liberté d'expression contient également en lui-même des limitations, expressément prévues au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention européenne : dès lors que l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités, il « peut être soumis à

.....

(9) Protégé par l'article 19 du Pacte international, l'article 10 de la Convention européenne et l'article 13 de la Convention américaine.

.....

(10) L'affaire est allée jusqu'au Comité des droits de l'homme des Nations unies (*Robert Faurisson c. France*, Communication n° 550/1993, Constatations du Comité des droits de l'homme, CCPR/C/58/D/550/1993, 16 décembre 1996. Voir <http://www.unhchr.ch>).

.....

(11) Article 17 de la Convention européenne. Cette limitation s'applique à l'exercice de tous les droits humains, et pas seulement à la liberté d'expression.

certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire».

En d'autres termes, il est possible de limiter le droit à la liberté d'expression, même en dehors des situations d'urgence et sans qu'il soit nécessaire de suspendre ce droit, dans les hypothèses suivantes :

- toute mesure de restriction doit respecter un principe de proportionnalité, c'est-à-dire être strictement nécessaire ;
- le caractère nécessaire de la mesure s'apprécie au regard de la nature démocratique du régime en question ;
- les raisons susceptibles de justifier de telles restrictions sont limitativement énumérées et ont trait à la protection des droits d'autrui ou de l'intérêt général.

Ce type de limitations existe pour de nombreux droits de la personne, par exemple la protection de la vie privée (article 8 de la Convention européenne), la liberté de manifester ses convictions et sa religion (article 9) ou encore la liberté de réunion et d'association (article 11).

Les restrictions à l'exercice de ces droits et libertés sont contrôlées par les autorités judiciaires indépendantes et impartiales, nationales comme internationales (notamment la Cour européenne des droits de l'homme). Ces autorités s'assurent également que de telles restrictions n'ont pas pour objet ou pour effet de provoquer des distinctions ou des discriminations *«fondées notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance»*¹².

♦♦♦♦

(12) Article 14 de la Convention européenne.

L'emploi du mot «notamment» indique que la liste n'est pas limitative.

En temps de guerre : réapparition de certains droits suspendus lors de l'état d'urgence

Le droit humanitaire est le droit qui s'applique aux conflits armés. Il vise non seulement à protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités mais aussi à limiter les façons et les moyens de faire la guerre.

Les raisons de cette situation étonnante

Lors d'un conflit armé – état d'urgence par excellence – on n'est plus véritablement dans un rapport de forces entre des individus – même regroupés – et un État. Le droit humanitaire est, à l'origine, un droit qui s'applique aux rapports entre deux États (c'est-à-dire deux armées ennemies, bien sûr composées d'individus) ou entre des pouvoirs publics « officiels » et des pouvoirs dissidents (factions rebelles lors des guerres civiles, forces de libération lors des guerres de décolonisation...).

Ce point mérite d'être développé, car il est un fondement de la différence entre la philosophie des droits de la personne et la philosophie du droit humanitaire. Le concept des droits de la personne se situe dans une logique de type « rapport entre un individu et un État ». Ces rapports se placent hors de toute réciprocité. Ce que l'État accorde à l'individu, l'individu ne peut l'accorder en retour à l'État, c'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles la lutte pour le développement et la protection des droits humains est si difficile. En dehors des situations où les violations des droits de la personne s'effectuent à une échelle telle qu'elles menacent la paix, la sécurité ou l'économie d'un pays voisin, ou la communauté internationale dans son ensemble, les États se préoccupent bien peu de cette question, car leurs intérêts directs ne sont pas en jeu.

Le droit humanitaire se situe dans une logique tout à fait différente, il est en grande partie fondé sur la réciprocité¹³. On peut comparer le droit humanitaire à un « code de

♦♦♦♦

(13) C'est d'ailleurs la justification principale – bien qu'officiieuse – des États-Unis pour refuser d'appliquer les Conventions de Genève au conflit en Afghanistan : les talibans ne respectant pas les Conventions de Genève (le terrorisme est également interdit en droit humanitaire), ils violeraient leurs obligations de combattants, donc seraient en quelque sorte déchus de leurs droits. Cette logique est juridiquement erronée (le fait qu'un droit ait été violé n'a jamais autorisé quiconque à porter atteinte en retour aux droits d'autrui, en revanche cela permet de demander que justice soit faite), mais elle illustre bien la raison d'être du droit humanitaire.

(bonne) conduite», un «code de l'honneur», commun à tous les acteurs, c'est-à-dire à tous les belligérants. Ceux-ci se sont accordés sur les règles à respecter par chacun d'entre eux, comme cela était le cas lors des duels aux siècles passés. Les acteurs ont ici un intérêt direct au respect de certains droits et principes, ceux-ci bénéficiant à leurs combattants au même titre qu'à l'ennemi. C'est aussi parce que le droit humanitaire est le droit de la guerre que les États se sont préoccupés de s'accorder sur son contenu depuis que les guerres existent, et notamment à travers un fort mouvement de codification à la fin du XIX^e siècle et au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Par comparaison, l'intérêt des États pour les droits humains est bien plus récent.

En cas de conflit armé, le droit humanitaire ne s'applique pas *à la place* des droits de la personne encore en vigueur lors de l'état d'urgence, mais *en plus*. Le noyau dur des droits et des libertés intangibles, qui avait été réduit au minimum en situation d'état d'urgence, se développe donc à nouveau dès lors que l'on peut qualifier la situation de «conflit armé», par opposition à «tensions internes». En pratique, cette question est l'une des plus épineuses en droit international, car il est extrêmement complexe de tracer une frontière nette entre ces deux cas de figure. Les États se réfugient d'ailleurs souvent derrière ce flou juridique afin de qualifier les troubles qu'ils répriment «d'événements» (Algérie) ou de «terrorisme» (Tchéchénie), à défaut de «conflit», espérant ainsi écarter l'application du droit humanitaire. De plus, même lorsque le droit humanitaire s'applique – c'est-à-dire une fois que la situation est qualifiée de conflit armé – le régime juridique varie selon que le conflit est considéré comme interne (cas où les droits de la personne sont seulement un peu plus développés que lors de simples états d'urgence) ou international (cas où l'emprise des droits humains est plus forte)¹⁴. Ce point était d'ailleurs au cœur de la première affaire portée devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, où le conflit bosniaque fut finalement qualifié d'international¹⁵.

La qualification d'une situation de «conflit armé» diminue donc la marge de manœuvre des autorités pour déroger aux

♦♦♦♦

(14) C'est là une des plus grandes complexités du droit humanitaire, car la décolonisation, la fin de l'empire soviétique et les jeux d'influences économiques et politiques actuels n'aident pas le juriste à distinguer les conflits internes des conflits internationaux. Sur le droit humanitaire en général, on pourra consulter l'ouvrage : DAVID (É.), 1994.

♦♦♦♦

(15) Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, arrêt *Tadic*, jugement du 7 mai 1997, *Le procureur c. Dusko Tadic alias «Dule»*.

droits de la personne. Certains droits qui avaient été suspendus refont alors leur apparition.

Quelques exemples et réactions

La procédure pénale illustre particulièrement bien ce mouvement de va-et-vient des droits humains.

Prenons l'exemple de la Convention européenne. En temps de paix, la seule limitation autorisée au droit à un procès équitable touche à la publicité des débats lors de l'audience, qui peut être limitée *«dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice»*¹⁶.

Le principe du procès équitable n'est pas listé parmi les droits intangibles, donc il peut *a priori* être limité lors d'un état d'urgence. Et pourtant, dans les situations encore plus extrêmes, dans la situation d'urgence par excellence, lors de conflits où les Conventions de Genève s'appliquent, un certain nombre de garanties apparaissent à nouveau, sans que l'État puisse en écarter l'application¹⁷. Globalement, on peut dire que le droit à un procès équitable est, textuellement, garanti en temps de paix et en temps de guerre, mais non pas explicitement dans les situations intermédiaires¹⁸. Cette situation surprenante est régulièrement dénoncée par les organisations non gouvernementales, les juristes et même récemment par le Comité des droits de l'homme des Nations unies: *«Certains éléments du droit à un procès équitable étant expressément garantis par le droit international humanitaire en cas de conflit armé, le Comité ne voit aucune justification à ce qu'il soit dérogé à ces garanties au cours d'autres situations d'urgence»*¹⁹.

Face à de telles lacunes du droit international, certains soulignent la nécessité d'un nouvel instrument international, de type conventionnel, couvrant cette «zone grise»²⁰.

.....

(16) Article 6 (1) de la Convention européenne.

.....

(17) C'est d'ailleurs parce que le conflit armé est une situation d'urgence par excellence que le droit humanitaire ne souffre aucune dérogation: le caractère exceptionnel de la situation a déjà été pris en compte lors de la définition des normes applicables.

.....

(18) Pour les principes minimaux applicables dans le domaine du procès équitable en droit humanitaire, on se reportera à l'article 3 commun aux Conventions de Genève.

.....

(19) Voir Observation générale n° 29, CCPR/C/21/Rév.1/Add.11. Notons que ce document fut publié un mois avant les attentats du 11 septembre 2001, il souligne donc bien l'état d'esprit qui régnait alors et permet de mesurer l'évolution dans le discours général sur la question de la suspension des droits humains en cas de crise.

.....

(20) MERON (T.), 1983.

D'autres tentent de démontrer que les normes juridiques et la pratique des États ont progressé, et qu'aujourd'hui non seulement ce type de droits humains doit être applicable en tous temps et tous lieux, mais qu'il est effectivement devenu non dérogeable. N'oublions pas en effet que la pratique des États, en tant qu'élément constitutif de la coutume internationale, forme l'une des sources principales du droit international. Les arguments soutenant cette analyse sont variés. Le principal argument réside dans le fait que le droit à un procès équitable est nécessaire à la jouissance effective des autres droits et libertés intangibles ; il ne pourrait donc, par essence, être suspendu en temps de crise sans que d'autres droits intangibles soient également menacés par ricochet²¹. Ce raisonnement est lié au principe selon lequel les États ont l'obligation de rendre effectifs les droits humains qu'ils se sont engagés à respecter : c'est la théorie de « l'effet utile ».

Le mouvement prônant l'allongement de la liste des droits intangibles était très dynamique à la veille des attentats du 11 septembre 2001 qui ont ensanglanté les États-Unis et ému le monde en général. Aujourd'hui, ce mouvement s'est nettement ralenti et les questions provoquées par l'existence d'une « zone grise », où les droits de la personne sont réduits au minimum, retrouvent toute leur actualité.

....

(21) Voir les nombreux rapports d'Amnesty International et de Human Rights Watch, disponibles sur :

www.amnesty.org ;

www.hrw.org.

Voir aussi le rapport « Study on the States of Emergency and their Impact on Human Rights », International Commission of Jurists, Genève, 1983.

Entre guerre et paix, les tensions internes : la situation délicate de la zone grise

Par contraste avec les régimes juridiques applicables en l'absence de toute tension ou au contraire en cas de conflit armé, l'une des plus grandes faiblesses du droit international propre aux situations d'urgence « simple » est l'absence de limites – précisément et unanimement définies et acceptées – à la possibilité pour les autorités publiques de suspendre l'exercice de certains droits humains.

.....

(22) Par conséquent, en théorie, dans le système africain, un État ne peut suspendre l'application des droits humains reconnus dans la Charte, quel que soit l'état d'urgence.

.....

(23) Voir ainsi l'article 15 de la Convention européenne, l'article 4 du Pacte international et l'article 27 de la Convention américaine.

Exception faite de la Charte africaine²², les trois principaux traités internationaux sur les droits civils et politiques prévoient et encadrent la possibilité pour les États membres de limiter, dans des situations d'urgence ou de crise extrême, l'exercice de certains droits humains²³. Cela dit, si elles montrent des similarités, les trois conventions ne sont pas identiques, loin s'en faut, ni en ce qui concerne les conditions permettant de déroger aux droits normalement applicables, ni surtout pour ce qui est de la définition du « noyau dur » des droits intangibles en toute circonstance.

Le noyau dur des droits intangibles

La liste des droits

La liste des droits humains que les autorités ne peuvent jamais suspendre, quelle que soit la situation, est étonnamment différente d'un traité à l'autre. Ces droits sont dits « intangibles » ; ils ne peuvent être l'objet d'aucune limitation dans l'ordre interne et sur le plan international les États ne peuvent y déroger en signant des conventions qui iraient à leur encontre²⁴.

La Convention européenne ne liste que quatre normes n'autorisant aucune dérogation²⁵ : le droit à la vie (article 2), l'interdiction de la torture (article 3), l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 4.1) et le principe de non-rétroactivité des lois pénales (article 7).

Le Pacte international ajoute à cette liste les principes suivants²⁶ : l'interdiction des peines d'emprisonnement pour non-respect d'obligations contractuelles (article 11), le droit à la reconnaissance de la personnalité juridique (article 16) et la liberté de pensée (article 18).

La liste des droits intangibles est encore plus complète dans la Convention américaine²⁷ ; on y retrouve tous les droits listés dans le Pacte international, auxquels il faut ajouter la protection de la famille (article 17), le droit à un nom (article 18), les droits de l'enfant (article 19), le droit à une nationalité (article 20), les droits politiques (article 23) et enfin toutes les garanties judiciaires

.....

(24) Voir l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

.....

(25) Article 15.2.

.....

(26) Article 4.2.

.....

(27) Article 27.2.

nécessaires à la jouissance effective des autres droits intangibles (article 27.2).

Ces variations dans la liste des droits intangibles sont en partie dues au fait que les trois conventions ont été rédigées à des époques différentes, la Convention européenne étant la plus ancienne et la Convention américaine la plus récente ; ces différences permettent également de mesurer l'avancée des droits humains au sein des mouvements de codification du droit international.

Notons enfin qu'en pratique la différence de régime juridique entre les continents américain et européen est moindre qu'il n'y paraît, les autorités de Strasbourg étant particulièrement attentives aux risques d'abus par les États membres. La jurisprudence européenne est sévère quand il s'agit d'apprécier le caractère strictement nécessaire de la suspension d'un droit humain, notamment lorsque celui-ci permet par ailleurs de protéger d'autres droits intangibles – comme c'est le cas en matière de procédure pénale s'agissant de la protection de l'intégrité physique des personnes arrêtées²⁸.

....

(28) Sur les principes d'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme, voir JACOT-GUILLARMOD (O.), 1999, p. 41-63.

Les causes du caractère intangible de ces droits

Les raisons expliquant le caractère intangible de certains droits sont doubles. D'une part, il peut être impossible en pratique de suspendre le droit en question. Ainsi comment les autorités pourraient-elles suspendre la liberté de pensée ? Penser est un acte intérieur, par contraste avec la liberté d'expression qui implique une manifestation de l'opinion, une extériorisation de la pensée. Limiter la liberté de pensée est en pratique infaisable, si ce n'est par des actions elles-mêmes toujours interdites – comme des pratiques qualifiables de traitements inhumains ou dégradants (lavage de cerveau, lobotomie, etc.). D'autre part, certains droits sont considérés comme intangibles par principe, afin de limiter les risques d'abus en cas de suspension de la liberté ou du droit en question. Ainsi en est-il de l'interdiction absolue de la torture. L'une des rhétoriques qu'on entend régulièrement dans des pays victimes d'attentats terroristes soutient que la torture devrait être autorisée

dans certaines conditions limitativement énumérées car – si abominable que soit cette pratique – elle serait un moindre mal si elle permettait d'éviter des crimes plus grands encore.

Imaginons en effet un scénario. Si on détenait un terroriste ayant posé une bombe qui doit provoquer de façon certaine des dizaines de milliers de victimes civiles; si cette bombe devait exploser dans les heures à venir et qu'il était matériellement impossible d'identifier le lieu visé par l'attentat et donc de sauver ces personnes; si, enfin, en usant de moyens physiques ou psychologiques susceptibles d'être qualifiés de torture, il était possible de faire parler le terroriste et d'éviter ainsi le carnage, comment maintenir une interdiction absolue de torture dans un tel cas de figure?

La raison pour laquelle, même dans ce type de situations, la torture est une pratique absolument, définitivement et irrémédiablement proscrite, est difficile à identifier. Une seule chose paraît sûre: si la torture est encore pratiquée, pas un seul État n'admet y recourir. L'interdiction de la torture est bien l'unique règle parmi les droits humains que tous les États s'accordent à reconnaître sans discussion aucune, quel que soit par ailleurs leur respect de la règle en question²⁹. Cette règle est absolue au point de faire obstacle à l'extradition d'un criminel dès lors que celui-ci risquerait d'être victime de torture dans le pays sollicitant son extradition; en effet, en pareil cas, le pays autorisant l'extradition serait en quelque sorte complice «par ricochet» des mauvais traitements³⁰.

Pourquoi la torture demeure-t-elle une pratique unanimement condamnée par les États? Un des fondements à ce principe peut être d'ordre idéologique. Après la Seconde Guerre mondiale, en réaction à la Shoah, les États ont souhaité montrer leur volonté d'éviter que de telles horreurs ne se reproduisent. Il a donc fallu identifier un noyau dur de droits intangibles auxquels les États s'engageaient à ne jamais porter atteinte, sous peine d'ouvrir la boîte de Pandore. Un consensus international permit donc de dessiner la frontière entre les limites acceptables et intolérables à l'exercice des droits de la personne. La torture étant par essence une négation de la dignité humaine, cette pratique fut interdite sans concession.

.....

(29) Même le droit à la vie ne connaît pas une telle unanimité, puisque la peine de mort n'est pas illégale en dehors du système de la Convention européenne et que tuer est autorisé, à certaines conditions, en temps de guerre.

.....

(30) Article 3 de la Convention contre la torture; article 3(f) du Traité type d'extradition des Nations unies. En revanche, l'État pourra alors lui-même se charger des poursuites judiciaires à l'encontre de la personne qui ne peut ainsi être extradée.

Une deuxième raison à l'interdiction absolue de la torture peut être le fait que les informations ainsi récoltées manquent de fiabilité. Il n'est probablement pas nécessaire de s'étendre sur cet argument ; il est aisé de comprendre que quiconque, face à de fortes pressions physiques et psychologiques, peut être amené à avouer n'importe quoi, notamment ce que le tortionnaire souhaite entendre³¹. On pourrait ici rétorquer que, sans aller jusqu'à la torture, des «pressions modérées» devraient être autorisées. Mais alors, comment tracer la frontière entre des pressions «modérées» et «excessives»³²? La capacité de chacun à supporter de telles pressions varie, la limite ne peut donc être prédéfinie objectivement, d'autant que les groupes terroristes ont pour habitude d'entraîner leurs troupes à résister à ce genre de pressions.

Un troisième fondement à la condamnation unanime de la torture peut relever du pragmatisme pur. Dans la mesure où toute preuve obtenue par de tels moyens sera par principe déclarée irrecevable par la plupart des tribunaux – tant nationaux qu'internationaux –, les autorités chargées des poursuites judiciaires ne peuvent admettre avoir eu en pratique recours à la torture³³.

Par contraste avec les droits intangibles, le reste du régime applicable aux situations d'urgence est plus nébuleux et complexe. Ceci étant dit, l'absence de certitudes en la matière ne signifie pas absence de règles, et il est possible d'identifier les principes permettant de définir la frontière entre ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas dans le domaine des régimes d'exception.

Conditions permettant de suspendre les droits humains normalement applicables

L'existence d'une situation de crise

Le seuil permettant à un État de suspendre des droits humains normalement applicables est similaire dans les trois traités. Malgré des différences textuelles, en pratique

♦♦♦♦

(31) Dans ce sens, voir la Section II du Manuel de l'armée américaine (us Army Field Manual 30-15 «Intelligence Interrogations», Section II, *Use of Force*), in Richard W. Krousher, *Physical Interrogation Techniques*, Port Townsend, WA: Loompanics, 1985, p. 1-2 : «[...] At best, use of force is a poor technique since it may induce the subject to tell what he thinks the interrogator wants to hear. The subject may not possess the information sought, but he will fabricate information to please the interrogator and bring an end to the force being applied. This leads to doubt as to the truth of the information obtained and may cause more harm than good.» [«(...) Dans le meilleur des cas, l'usage de la force sera peu fiable dans la mesure où le sujet sera influencé par ce qu'il croit que celui qui l'interroge souhaite entendre. Le sujet peut ne pas détenir d'information mais en inventera afin que l'interrogateur soit satisfait et cesse d'employer la force. Il est donc permis de douter de la fiabilité des informations ainsi obtenues, ces méthodes pouvant causer plus de mal que de bien» (traduction de l'auteur).]

♦♦♦♦

(32) Une jurisprudence riche existe sur l'analyse des pratiques qualifiables ou non de torture. Voir pour l'analyse européenne, l'affaire *Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18.01.1978, CEDH, série A, vol. 25. Pour une application de la Convention américaine, voir l'arrêt *Velazquez Rodriguez*, Judgement of 29 July, Inter Am.Ct.H.R. (Ser.C) No.4 (1988). Pour une analyse aussi complète que rigoureuse de la question, voir Sir RODLEY (N.), 1999.

♦♦♦♦

(33) De même, l'aveu de l'accusé ne peut suffire, en l'absence d'autres éléments de preuve, à démontrer sa culpabilité.

....

(34) Articles 4.1 du Pacte international, 15.1 de la Convention européenne, 27.1 de la Convention américaine.

....

(35) Pour un contrôle effectué par les autorités de Strasbourg, voir l'affaire *Lawless*, arrêt du 1^{er} juillet 1961, Cour européenne des droits de l'homme, série A, vol. 3 (sur l'état d'urgence en Irlande du Nord).

....

(36) Article 4.1 du Pacte international, article 15.1 de la Convention européenne, article 27.1 de la Convention américaine.

....

(37) Comité des droits de l'homme pour le Pacte international; Cour européenne des droits de l'homme pour la Convention européenne; Commission et Cour américaine des droits de l'homme pour la Convention américaine.

....

(38) Pour une présentation de la jurisprudence européenne, voir EISSEN (M.-A.), 1999.

....

(39) Voir par exemple l'arrêt *Irlande c. Royaume-Uni*, voir note 32 et l'arrêt *Lawless*, voir note 35.

les conditions sont globalement assez proches dans les trois conventions: il s'agit d'un danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation³⁴. Soulignons que l'existence d'une situation de crise permettant à l'État de suspendre certains droits est soumise à un contrôle objectif par les autorités judiciaires; les tribunaux nationaux et la Cour européenne des droits de l'homme pour ce qui est de la France³⁵.

Le principe de proportionnalité

Le principe de proportionnalité est à la fois la force et la faiblesse du régime juridique applicable en situation d'urgence. Si c'est sur ce principe que se fonde la garantie la plus importante contre les risques d'abus par l'État suspendant les droits humains normalement applicables, le contenu de ce principe est difficile à identifier précisément. Il est d'ailleurs lié au concept également complexe de « nécessité », un des piliers du droit humanitaire.

Les trois conventions présentent une exigence similaire en la matière, à savoir qu'une dérogation n'est autorisée que dans la stricte mesure où la situation l'exige³⁶. Le respect de ce principe est contrôlé en premier lieu par les autorités judiciaires nationales, en second lieu par les organes de supervision des conventions en question³⁷. Une jurisprudence aussi riche que complexe existe en la matière, qu'il n'est pas possible d'aborder ici de façon détaillée³⁸. Notons néanmoins que la valeur autant que l'effectivité du principe de proportionnalité repose en grande partie sur l'efficacité et la qualité du contrôle exercé par les organes de supervision judiciaires (tribunaux) ou quasi judiciaires (comités), nationaux et internationaux.

En ce qui concerne les autorités de Strasbourg, non seulement elles contrôlent l'existence objective d'une situation d'urgence, mais en plus elles vérifient que chaque mesure prise par les autorités publiques est, en l'espèce, justifiée et proportionnée à l'état d'urgence³⁹. Par exemple, dans le cadre de la crise en Irlande du Nord, le Royaume-Uni déclara un état d'urgence et limita certaines garanties de la Convention européenne. En conséquence, une personne arrêtée pouvait n'être conduite devant un

magistrat qu'après sept jours de détention (ce qui, en situation normale, aurait été déclaré abusif)⁴⁰. La Cour européenne ne considéra pas que ce délai violait la Convention; le principe de proportionnalité était respecté dans la mesure où d'autres garanties contrebalançaient cette limite – notamment le droit pour le détenu de consulter un avocat quarante-huit heures au plus tard après son arrestation et la possibilité pour un juge de décider de la légalité de l'arrestation initiale⁴¹. À l'inverse, même dans le cadre de la lutte antiterroriste (situation de crise permettant parfois de limiter certains droits humains normalement applicables), la Cour jugea non proportionnée et abusive une détention de quatorze jours sans que la personne arrêtée ait accès à un magistrat⁴².

Il est intéressant de souligner que les moyens dont l'État dispose pour assurer une jouissance effective des droits humains influencent l'appréciation du caractère nécessaire de la dérogation. Par exemple, dans une situation post-conflit comme cela fut le cas au Timor-Oriental, où plus de 90 % des infrastructures publiques furent détruites avec le départ des rebelles indonésiens, où les bibliothèques furent brûlées (livres de droit et textes de lois inclus), où trouver un avocat ou un magistrat en vie et à même de pratiquer le droit relevait d'une tâche impossible, on convient que les nouvelles autorités en place rencontrent des difficultés insurmontables dans la mise en œuvre des normes juridiques ayant trait aux droits de l'accusé. À l'impossible nul n'est tenu. Les droits civils et politiques présentent un coût financier : un magistrat ne peut véritablement être indépendant que s'il est suffisamment payé pour ne pas céder à des tentations pécuniaires extérieures. Le manque de moyens ne doit néanmoins pas pouvoir être imputé à l'État lui-même, et ce type d'arguments, afin de ne pas vider les droits humains de leur substance, ne sera recevable que dans des cas exceptionnels.

L'obligation de notifier

En situation de crise, un État qui souhaite suspendre des droits de la personne doit au préalable formellement informer les autorités compétentes des mesures prises⁴³.

....

(40) Voir affaire *Brogan c. Royaume-Uni*, arrêt du 29 novembre 1988, Cour européenne des droits de l'homme, série A, n° 145-B.

....

(41) Affaire *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, arrêt du 26 mai 1993, Cour européenne des droits de l'homme, série A, n° 158-B.

....

(42) Affaire *Aksoy c. Turquie*, arrêt du 18 décembre 1996 (100/1995/606/694), Cour européenne des droits de l'homme.

....

(43) C'est-à-dire le secrétaire général – des Nations unies pour le Pacte international, du Conseil de l'Europe pour la Convention européenne, de l'Organisation des États américains pour la Convention américaine.

.....

(44) L'exigence selon laquelle l'état d'urgence doit être « proclamé par un acte officiel » a pour objectif de s'assurer que toute suspension des droits humains normalement applicables s'effectue en respect des obligations nationales des États membres.

.....

(45) Article 4.3 du Pacte international, article 15.3 de la Convention européenne, article 27.3 de la Convention interaméricaine.

.....

(46) Article 4.1 du Pacte international, article 15.1 de la Convention européenne, article 27.1 de la Convention américaine.

Dans le système onusien, il doit également officiellement proclamer un état d'urgence⁴⁴.

L'État dérogeant doit aussi justifier et/ou expliquer les mesures exceptionnelles ainsi prises⁴⁵.

L'obligation pour l'État de respecter ses autres engagements internationaux

Les trois conventions interdisent à tout État suspendant des droits humains normalement applicables d'utiliser cette mesure afin de déroger à ses autres obligations internationales⁴⁶. En d'autres termes, les mesures dérogatoires sont valides tant qu'elles ne sont pas incompatibles avec les autres obligations que le droit international impose à l'État en question.

Nous avons vu que la liste des droits humains intangibles varie d'un traité à l'autre. Un État partie à la fois à la Convention américaine (qui présente la liste la plus complète des droits intangibles) et au Pacte international (qui présente une liste moins complète) ne pourra invoquer le Pacte pour suspendre un droit garanti par la Convention. Pratiquement, cela signifie que le Comité des droits de l'homme, organe chargé notamment de contrôler le respect de leurs obligations par les États parties au Pacte international, s'assurera également que les États ne se servent pas du Pacte pour écarter des obligations plus vastes qu'ils auraient contractées en vertu d'un autre traité international ou auxquelles ils seraient liés en vertu du droit international coutumier.

47

Le principe de non-discrimination

Une différence remarquable existe ici entre, d'un côté, la Convention européenne et, de l'autre, le Pacte international et la Convention américaine.

En effet, seuls ces deux derniers instruments stipulent explicitement qu'une dérogation n'est possible que dans la mesure où elle n'entraîne pas de discrimination fondée uniquement sur « la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale »⁴⁷. La Convention européenne est, quant à elle, silencieuse sur ce point.

.....

(47) Article 4.1 du Pacte international, article 27.1 de la Convention américaine.

La différence de régime est en pratique pourtant moins nette qu'il n'y paraît.

Soulignons tout d'abord que les trois traités posent un principe d'égalité devant la loi et excluent toute discrimination et/ou distinction dans la jouissance des droits et libertés qui y sont reconnus⁴⁸. Néanmoins, les articles posant ces principes d'égalité et de non-discrimination sont eux-mêmes dérogeables, donc offrent une protection moindre dans les états d'urgence, dans la mesure bien sûr où une telle discrimination serait justifiée et proportionnée en l'espèce.

Ensuite, le Pacte international et la Convention américaine écartent une discrimination si elle est fondée uniquement sur l'un des critères énumérés; cela diminue grandement la portée de la clause en question. En pratique, seule une distinction arbitraire et injustifiable sera considérée comme interdite lors de mesures déroatoires. Il est également peu probable que, dans le système du Conseil de l'Europe, une discrimination fondée exclusivement sur l'un des critères en question sera jugée « strictement nécessaire » par les instances de Strasbourg, respectant ainsi le principe de proportionnalité; de telles mesures seront en pratique très certainement qualifiées d'arbitraires.

L'exigence de bonne foi

Cette exigence existe, implicitement ou explicitement, dans tous les traités internationaux sur les droits de la personne. Selon ce principe, la capacité qu'a un État de suspendre l'exercice de certains droits normalement en vigueur ne peut être interprétée comme autorisant des mesures visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans les conventions en question⁴⁹. En d'autres termes, la déclaration d'un état d'urgence, qui aurait pour objet de remettre en question un système démocratique, est en elle-même non valide. On peut rapprocher l'exigence de bonne foi de l'idée d'abus de droit, bien connue en droit privé.

....

(48) Articles 1 et 14 de la Convention européenne, articles 2.1 et 26 du Pacte international, articles 1 et 24 de la Convention américaine.

....

(49) Voir ainsi les articles 5 du Pacte international, 17 de la Convention européenne et 27 de la Convention américaine.

Conclusion

On aura donc compris que les limites à l'exercice de certains droits humains sont non seulement inévitables dès lors que l'Homme est un être social, elles sont aussi souhaitables et nécessaires. Ces limites permettent en effet de tracer une frontière autour des droits et des libertés intangibles, en aucun cas dérogeables. Ces limites autorisent également à définir les conditions auxquelles l'autorité publique peut suspendre les autres droits et libertés, permettant donc de diminuer les risques d'abus. La clé de voûte du système repose alors sur les moyens de contrôler objectivement l'existence d'une crise justifiant les mesures exceptionnelles et le caractère nécessaire des mesures prises.

Rappelons la prudence qui s'impose lorsqu'il s'agit d'élargir les frontières des droits intangibles. L'autorité publique n'est *jamais* autorisée à porter atteinte à un droit intangible ; non seulement l'interdiction de déroger ne souffre aucune exception mais elle est aussi identique pour chacun des droits en question. Par conséquent, en plaçant au même niveau par exemple l'interdiction de la torture et la liberté de réunion – qui en pratique ne peut être absolue – le plus petit dénominateur commun s'appliquera : non seulement on n'aura pas rendu la liberté de réunion absolue et intangible, mais on aura rendu l'interdiction de la torture relative. Une seule exception, une seule remise en question, et c'est l'existence même du concept de droits intangibles qui est niée. Déclarer, par idéologie, que chacun des droits humains est intangible, c'est en fait nier à tous cette qualité.

Considérer tous les droits de la personne comme également intangibles n'assurera pas leur effectivité ; la preuve en est que les libertés ne sont pas mieux protégées sur le continent africain (où aucun droit reconnu dans la Charte ne peut en principe être suspendu) que sur le continent européen (où les droits non dérogeables sont rares). Seule une application concrète des droits humains permettra véritablement de faire avancer le débat, bien plus que des proclamations de droits dont les moyens nécessaires à la mise en œuvre font défaut et dont la violation ne donne lieu

à aucune poursuite judiciaire. L'impunité, plus que tout, menace les droits humains. Il est d'ailleurs très probable que les « dérapages » relevés par certains dans les lois d'exception fleurissant ces derniers temps sur le continent nourriront d'ici à quelques années la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le décalage entre la promulgation d'une loi et la saisine des juridictions internationales pourra néanmoins poser problème dans les années à venir⁵⁰. Cela dit, en France le système juridique reconnaît d'une part la supériorité du droit international sur les lois nationales⁵¹, et d'autre part le principe d'application directe dans l'ordre interne des conventions internationales auxquelles la France est partie. Si le juge judiciaire n'est pas autorisé à exercer un contrôle de constitutionnalité des lois – seul le Conseil constitutionnel le peut⁵² –, il pourrait écarter une loi contraire à la Convention européenne. Les juges nationaux pourront donc légitimement et légalement décider de ne pas appliquer certaines clauses des lois d'exception qu'ils considéreraient abusives et contraires à la Convention européenne; le « détour » par Strasbourg n'est donc pas juridiquement indispensable.

Soulignons pour finir que l'équilibre fragile de ce système repose en grande partie sur l'existence d'un contrôle efficace, impartial et indépendant. Ce sont donc avant tout les atteintes à l'indépendance de l'autorité judiciaire qui doivent nous émouvoir et nous inquiéter. Ce n'est pas en *elle-même* l'existence de régimes d'exception qui pourra détruire la démocratie et les droits humains, c'est l'absence de contrôle et de limites lors de leur mise en place.

■ **Clémentine OLIVIER**
Université de Galway

....

(50) Pour porter une affaire devant une cour internationale – comme la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple –, il est au préalable nécessaire d'épuiser toutes les voies de recours internes (article 35.1 de la Convention européenne).

....

(51) Article 55 de la Constitution française de 1958.

....

(52) Voir le titre VII de la Constitution française de 1958.

BIBLIOGRAPHIE

- CAMUS (G.), 1965, *L'État de nécessité en démocratie*, Paris, LGDJ.
- DAVID (É.), 1994, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant.
- DELMAS-MARTY (M.), 1989, *Raisonner la raison d'État*, Paris, PUF.
- EISSEN (M.-A.), 1999, « Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La Convention européenne des droits de l'homme*, p. 65-81.
- JACOT-GUILLARMOD (O.), 1999, « Règles, méthodes et principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La Convention européenne des droits de l'homme*, sous la direction de PETTITI (L.-E.), DECAUX (E.), IMBERT (P.-H.), *Economica*, p. 41-63.
- MERON (T.), 1983, « Note and comment: on the inadequate reach of humanitarian and human rights law and the need for a new instrument », 77 *A.J.I.L.* 589 (1983).
- MOURGEON (J.), 1998, *Les Droits de l'homme*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 7^e édition corrigée.
- PETTITI (L.-E.), DECAUX (E.), IMBERT (P.-H.) (sous la direction de), 1999, « La Convention européenne des droits de l'homme ». Commentaire article par article, *Economica*, 1999.
- PRÉMONT (D.), STENERSEN (Ch.), OSEREDCZUK (I.), 1996, *Droits intangibles et états d'exception, Association de consultants internationaux en droits de l'homme*, (recueil de textes), Bruxelles, Bruylant.
- QUESTIAUX (N.), 1970, « La Convention européenne des droits de l'homme et l'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958 (article 15 de la Convention) », *RDH*, vol. 3, n° 4, p. 651-663.
- RODLEY SIR (N.), 1999, *The Treatment of Prisoners Under International Law*, Oxford University Press, second edition.

SITES WEB

- Association pour la prévention de la torture : www.apr.ch
- International Rehabilitation Council for Torture Victims : www.irct.org
- Redress Trust Fund : www.redress.org
- Site COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE : www.icrc.org
- Site NATIONS UNIES : www.un.org

En ratifiant la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le législateur n'avait certainement pas envisagé que cette convention obligerait à revoir certains pans de notre procédure pénale. Or tel est bien le cas, puisque, sous la pression des décisions de la Cour de Strasbourg, le législateur et même la jurisprudence ont dû adapter le code de procédure pénale. Ce sont ces adaptations dans les domaines des atteintes aux libertés, du droit de la preuve et de la qualité du tribunal qui sont évoquées ici.

Convention européenne des droits de l'homme et procédure pénale

Quelques aspects d'une incidence

par Bernard BOULOC

S I ON FAIT PARFOIS REMONTER LES DROITS DE L'HOMME À L'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE ANGLAISE (*Habeas corpus*, *Bill of Rights*...) ou à la Révolution française (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen), c'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale qu'est apparue la nécessité de promouvoir des déclarations de ces droits. Ainsi, le 10 décembre 1948, les Nations unies adoptaient-elles la Déclaration universelle des droits de l'homme, complétée ultérieurement par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966. Après débats et controverses, l'opportunité de mettre en place un texte régional s'est imposée. Et c'est ainsi qu'a été signée, le 4 novembre 1950 à Rome, la Convention européenne des droits de l'homme

(CEDH) et des libertés fondamentales. Cette Convention, en mettant en place un organe juridictionnel, la Cour européenne des droits de l'homme, a permis un contrôle indirect des législations étatiques et un contrôle direct des décisions juridictionnelles des États membres. Et comme la Cour peut non seulement constater des manquements, mais encore accorder une satisfaction équitable à la partie lésée (art. 41), il est clair que les États membres ont avantage à modifier leur législation ou leurs pratiques pour les rendre conformes aux exigences résultant de la Convention ou des solutions dégagées par la Cour. Ainsi se modèle, peu à peu, un système unitaire concernant les différents États européens ayant adopté la Convention européenne.

La France, pour sa part, après avoir signé la Convention, a tardé à la ratifier (loi du 31 décembre 1973) et la publiait par un décret du 3 mai 1974. Le recours individuel à la Cour, qui est une innovation principale et essentielle puisqu'il permet à un individu d'agir directement devant un organe international de contrôle, n'a été admis qu'à la suite d'un décret du 7 octobre 1981. Si, depuis 1974, la Convention européenne est devenue une norme à laquelle les autorités administratives et judiciaires doivent se soumettre, ce n'est que depuis 1981 que ces dernières sont contrôlées, éventuellement, par la Cour de Strasbourg. Cela explique, peut-être, que les griefs invoqués par les arrêts de cours d'appel n'aient pas donné lieu à des avancées notables de la part de la Cour de cassation pendant un certain temps. Mais il n'en est plus ainsi, à la suite, notamment, de la condamnation de la France en matière d'écoutes téléphoniques (CEDH, 24 avril 1990, affaire *Kruslin et Huvig*¹), des affaires *Tomasi* concernant des traitements inhumains ou dégradants (CEDH, 27 août 1992) et *Poitrimol* (sur la présence d'un avocat en l'absence du prévenu et la déchéance du pourvoi en cassation) ainsi qu'en matière de délais déraisonnables de procédure.

Par ailleurs, le législateur, sous l'impulsion des gouvernements successifs, s'efforce d'apporter des solutions à certaines difficultés tenant au maintien de textes dont la logique n'est plus évidente dans ce nouveau cadre juridique. Bref, la jurisprudence et le législateur se pénètrent de plus

....

(1) Dalloz, 1990, p. 353, note Pradel.

en plus de l'esprit et des solutions issues de la Convention européenne des droits de l'homme. Si bien que des évolutions peuvent être notées.

À vrai dire, la Convention européenne couvre des champs importants. Il s'agit, tout d'abord, d'un certain nombre de droits dits généraux, comme le droit à la liberté d'expression, à la liberté de pensée, de conscience et de religion, le droit au mariage, à la protection de la vie privée et familiale ou à la liberté d'association. Il s'agit ensuite de droits essentiels comme le droit à la liberté et à la sûreté, le droit à la justice et plus spécialement à un procès équitable. On aura garde d'oublier les traitements inhumains ou dégradants. Bref, la matière est vaste et fait l'objet de divers ouvrages volumineux.

On ne saurait donc faire une étude exhaustive, et il nous faut limiter notre présentation aux thèmes les plus importants de la procédure pénale. On peut en distinguer trois. Il s'agit tout d'abord de la privation de la liberté, plus ou moins importante, et des conditions de son prononcé. Il conviendra ensuite de recenser quelques questions touchant au droit de la preuve et en particulier à la présomption d'innocence. Enfin, comme les sanctions sont prononcées par un juge, la qualité de celui-ci et de la procédure importe au premier chef.

Tels sont les trois thèmes sur lesquels il convient de donner des aperçus plus précis.

La liberté d'aller et de venir

C'est un droit fondamental que celui de pouvoir aller et venir à sa guise, au besoin de pouvoir se rendre à l'étranger. La privation de liberté – qu'il s'agisse d'un banal contrôle d'identité, d'une garde à vue ou d'une rétention douanière – mérite d'être précisée quant aux modalités de mise en œuvre et d'exécution. *A fortiori*, la détention avant jugement doit être sérieusement limitée, que ce soit au cours de l'instruction ou en attendant la comparution devant le premier ou le second juge. En outre, pour le cas où la justice estimerait ne pas devoir condamner le prévenu ou l'accusé, une indemnisation doit intervenir.

Gardes à vue

En ce qui concerne les privations de liberté au niveau des enquêtes, on rappellera qu'avant le code de procédure pénale de 1958, des gardes à vue étaient pratiquées alors que la loi était muette. Le code fixait quelques règles quant à la durée de la garde à vue mais ne précisait pas quelles personnes pouvaient y être soumises. Aussi des témoins étaient-ils retenus comme des suspects. Sous l'influence de la Convention notre législateur a apporté des précisions.

Ce fut tout d'abord l'apport de la loi du 4 janvier 1993 qui fixa les droits de la personne gardée à vue, sans étendre ce statut à certaines retenues comme la retenue douanière.

Désormais, le gardé à vue doit être informé de la possibilité d'avoir un entretien avec un avocat, de prévenir un de ses proches ou un membre de sa famille et d'être examiné par un médecin. Ce dispositif a été complété par les lois du 24 août 1993 et du 15 juin 2000, puisque l'avocat (désormais rémunéré) aura connaissance de la nature de l'infraction, et surtout pourra s'entretenir dès la première heure avec son client, sauf dans des matières particulières comme le proxénétisme, le terrorisme ou les stupéfiants (pour ces deux dernières matières, l'entretien avec l'avocat n'aura lieu qu'à la soixante-douzième heure). Mais encore faut-il savoir qui est susceptible d'être gardé à vue. Le code de procédure pénale (CPP) donnait à penser que la garde à vue pouvait concerner des témoins. Mais, en 1993, il a été précisé que le témoin ne peut être retenu que le temps nécessaire à sa déposition. La loi du 15 juin 2000 a précisé que la garde à vue n'était possible que pour les personnes contre qui existent des indices faisant présumer qu'elles ont commis ou tenté de commettre une infraction. La loi du 4 mars 2002 a substitué à la formule «*indices*», les termes «*une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction*».

On rapprochera cette définition de l'article 5-1-c de la Convention qui permet l'arrestation en vue de la conduite devant l'autorité judiciaire compétente, quand il y a des «*raisons plausibles de soupçonner*» que la personne a commis une infraction ou s'il y a des motifs raisonnables

de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de l'empêcher de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci. On remarquera, cependant, que le droit interne est plus souple que la norme européenne puisqu'une seule raison plausible suffit pour placer en garde à vue. Par ailleurs, l'arrestation doit emporter une conduite devant l'autorité judiciaire compétente, et l'article 5-3 précise qu'il doit s'agir d'un juge ou d'un autre magistrat habilité à exercer des fonctions judiciaires. Deux questions se sont posées : le délai de conduite (aussitôt indique la Convention) et l'autorité judiciaire. Que signifie ce terme « aussitôt » ? Des décisions de la Cour européenne, il résulte qu'un délai excédant quatre jours est excessif. On peut en déduire que le système de la garde à vue, décision par un officier de police judiciaire (OPJ) qui aboutit à une présentation à l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures à un magistrat, satisfait à cet impératif. Quant au magistrat, il devrait normalement être un magistrat du siège. Aussi, lors des enquêtes de police de flagrance ou préliminaires, le fait qu'il s'agisse d'un magistrat du Parquet pourrait ne pas être satisfaisant. C'est que, en effet, la Cour européenne semble exiger un magistrat indépendant. Le procureur de la République dispose bien d'une autonomie (opportunité des poursuites, pouvoirs propres), mais il pourrait recevoir des instructions de la hiérarchie. Il est vrai que c'est essentiellement au plus tard quatre jours après la privation de liberté que la présentation à un juge du siège s'impose. Or, au-delà de quarante-huit heures, les prolongations des gardes à vue dépendent d'un juge du siège. Jusqu'à présent, la réglementation française n'a pas été jugée incompatible avec la Convention européenne.

Détention avant jugement

Pour ce qui est de la détention avant jugement, elle est, on le sait, nécessaire pour des infractions graves. Le droit français, depuis le code de procédure pénale, s'efforce de la limiter par différents procédés qui ont donné lieu à une multitude de lois depuis quarante-trois ans. Actuellement,

le placement en détention provisoire est décidé par un autre juge que le juge d'instruction, le juge des libertés et de la détention, magistrat du siège ayant rang de président, de premier vice-président ou de vice-président du tribunal. Ce magistrat décide, par une ordonnance motivée au terme d'un débat contradictoire, du placement ou de la prolongation de la détention. Il doit énoncer les considérations de droit et de fait justifiant la mesure par rapport à sa finalité et préciser en quoi un contrôle judiciaire serait insuffisant. Par ailleurs, lorsque la détention n'est plus nécessaire, elle doit cesser.

La loi, de toute façon, fixe des durées maximales à la détention. En matière correctionnelle, la détention ne peut excéder quatre mois (si la personne n'a pas déjà été condamnée à une peine n'excédant pas un an ferme et si elle n'encourt pas une peine supérieure à cinq ans), sinon, la détention peut être renouvelée deux fois jusqu'à un an (deux s'il s'agit d'actes de terrorisme, de proxénétisme, de trafic de stupéfiants, d'association de malfaiteurs... article 145-1 alinéa 2 du CPP, durée éventuellement prolongée de quatre mois). En matière criminelle, la détention ne peut durer plus d'un an, mais deux prolongations de six mois sont possibles. Si on est exposé à vingt ans au moins de réclusion criminelle, la durée maximale est portée à trois ans (et éventuellement à quatre ans si l'infraction a été commise hors du territoire national ou s'il s'agit de trafic de stupéfiants, de proxénétisme, de terrorisme ou d'un crime commis en bande organisée, art. 145-2 du CPP).

Afin de respecter l'article 5.3 de la Convention européenne sur le délai raisonnable, la loi impose aux juges, quand la durée de la détention excède un an en matière criminelle, huit mois en matière correctionnelle, d'indiquer les raisons particulières justifiant la poursuite de l'information et le délai prévisible d'achèvement de la procédure. Il n'est cependant pas nécessaire d'indiquer la nature des investigations à réaliser, si cette indication risque d'entraver leur accomplissement (art. 145-3 du CPP).

Par ces différentes dispositions, à l'application desquelles les chambres de l'instruction doivent veiller, le droit français s'efforce de respecter le dispositif de la Convention

européenne : avant décision de condamnation, la détention doit être une mesure exceptionnelle.

En cas de renvoi devant la juridiction de jugement, le juge peut prolonger la détention mais en la justifiant par la gravité et les circonstances de commission de l'infraction et surtout par le trouble exceptionnel et persistant à l'ordre public. Il est toujours possible à l'intéressé de solliciter sa mise en liberté de la juridiction saisie de l'affaire au fond, au premier comme au second degré, la juridiction devant statuer dans des délais brefs.

On voit donc que la loi interne est dans le droit fil de la Convention. Bien évidemment, cela n'exclut pas que, dans des cas particuliers, il puisse y avoir des appréciations différentes des juges chargés de la détention et de la Cour européenne, laquelle intervenant au stade final a nécessairement une meilleure vision de ce qu'il convenait de faire, après coup.

Indemnisation

Pour remédier aux éventuelles détentions dont la procédure s'achèverait sur une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement, le droit français a organisé un système d'indemnisation depuis 1970. Ce mécanisme, d'exceptionnel pour les atteintes ayant causé un très grave préjudice, a été assoupli par différents textes. C'est donc désormais tout préjudice moral ou matériel qui doit être réparé intégralement, sauf hypothèses particulières (amnistie ou accusation volontaire, etc.). Par ailleurs, la procédure a été simplifiée, puisque c'est le premier président de la cour d'appel qui est compétent. Un recours est possible devant une commission nationale de réparation des détentions comprenant des magistrats de la Cour de cassation.

La loi évoque les détentions provisoires achevées par un non-lieu ou une relaxe. Elle laisse de côté l'indemnisation des gardes à vue injustifiées ou des décisions de condamnation n'ayant pas donné lieu au prononcé d'un emprisonnement. La Convention européenne quant à elle ne prévoit une indemnisation qu'en cas d'arrestation ou de détention accomplie contrairement aux dispositions de l'article 5.

Sur le droit de la preuve

La preuve est un domaine essentiel en matière pénale, secteur du fait juridique. La preuve peut sans doute être faite par tous moyens, à condition que les procédés soient ceux définis par la loi. Toutefois, afin que cette preuve ne soit pas déduite du passé judiciaire, le droit français a proclamé dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le principe de la présomption d'innocence. La Convention européenne affirme son attachement à la règle par l'article 6-2 selon lequel *«toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie»*. Il importe dès lors de s'interroger sur la portée de la présomption d'innocence et sur quelques dispositions intéressant le droit de la preuve.

Présomption d'innocence

60

La présomption d'innocence, retenue par la Convention européenne, a été renforcée par la loi du 4 janvier 1993 puis par celle du 15 juin 2000. Cette loi a introduit dans l'article préliminaire du CPP un alinéa 1 au III: *«Toute personne suspectée ou poursuivie est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été établie.»* L'article poursuit: *«Les atteintes à sa présomption d'innocence sont prévenues, réparées et réprimées dans les conditions prévues par la loi.»* Parmi ces dispositions particulières figurent celles décrites à l'article 9 du Code civil permettant à un individu de solliciter du juge des référés un rectificatif de la part d'un journaliste qui l'aurait présenté comme l'auteur des faits. En outre, après une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement, le délai pour agir en diffamation est rouvert.

Le point essentiel qui a été soulevé par la présomption d'innocence est celui de savoir s'il est possible d'édicter des lois qui établiraient une sorte de présomption de culpabilité. La question a été posée à propos de la législation douanière qui, parfois, sanctionne le détenteur de marchandises prohibées à l'importation. Les juges français avaient condamné

une personne qui, venue chercher une valise à Roissy, a été poursuivie pour détention de stupéfiants qui se trouvaient dans ladite valise. La Cour des droits de l'homme décidait le 7 octobre 1988 que les textes en cause n'étaient pas incompatibles avec la présomption d'innocence, dès lors que l'intéressé dispose de moyens de défense, que les juges s'efforcent d'établir l'intention du délinquant et qu'on est en présence d'infractions graves. La Cour de cassation devait partager ce point de vue non seulement en matière douanière, mais également dans d'autres domaines (présomption de responsabilité en matière de presse, charge de la responsabilité de certaines infractions au stationnement ou présomption de responsabilité pesant sur le chef d'entreprise qui peut s'exonérer en recourant à une délégation).

Par ailleurs, s'il y a une présomption d'innocence il incombe aux parties poursuivantes et au juge de rassembler des preuves établissant la culpabilité. De ce fait, en se fondant sur le pacte des Nations unies sur les droits civils et politiques de 1966, la Cour de justice des Communautés européennes a décidé qu'une personne ne saurait s'auto-accuser. La Cour européenne des droits de l'homme a admis le même principe, dans une affaire Funcke du 25 février 1993². La loi du 15 juin 2000 a estimé utile de préciser que, lors d'une garde à vue, la personne doit être informée du fait qu'elle a la possibilité de faire une déclaration, de répondre aux questions posées ou alors de ne pas répondre (art. 63-7 modifié). Si cette indication a été supprimée par la loi du 19 mars 2003 (article 19), en revanche elle a été maintenue lors de l'instruction : le juge qui entend mettre en examen doit proposer à la personne le choix de faire des déclarations, de se taire ou d'accepter d'être interrogée (art. 116 alinéa 4 du CPP).

Il est à noter encore que, du fait de la présomption, on ne saurait présenter publiquement une personne comme coupable. La France a été condamnée à Strasbourg pour la présentation d'une personne comme coupable par un ministre de l'Intérieur, et la Cour de cassation a procédé de la même façon pour un commentaire excessif du président d'une autorité administrative indépendante, ou pour des

....

(2) Dalloz, 1993, p.457, obs. J. Paumier.

informations données par des enquêteurs du service de la répression des fraudes.

Quelques points particuliers

En ce qui concerne quelques points particuliers du droit de la preuve, on évoquera la question des écoutes téléphoniques, de la protection du domicile et enfin des témoignages.

Les écoutes téléphoniques, fort utiles dans certains domaines, portent atteinte à la vie privée. Sans doute cette vie privée protégée par la Convention peut-elle céder devant les impératifs de l'ordre public. Mais il faut alors qu'existe une loi précise qui fixe les limites de cette ingérence. Dans les affaires *Kruslin* et *Huvig* du 24 avril 1990, la France a été condamnée parce que le dispositif jurisprudentiel n'était pas assez précis et ne prévoyait pas le sort des éléments rassemblés. La loi du 10 juillet 1991 a fixé une réglementation : les écoutes ne sont licites que si elles sont décidées par le juge d'instruction pour des infractions d'une certaine gravité et pour un temps limité (susceptible de renouvellement). Les écoutes sont transcrites et versées au dossier, les enregistrements devant être détruits à l'expiration du délai de la prescription de l'action publique. Il ne semble pas que le dispositif de 1991 ait suscité des critiques de la part de la Cour de Strasbourg.

Quant à la protection du domicile, elle est également assurée par la Convention. Notre droit permet cependant des perquisitions et des visites domiciliaires. Les perquisitions sont décidées par le juge ou permises en cas de flagrance. Durant l'enquête préliminaire, elles donnent lieu à une autorisation écrite et expresse de la part de l'intéressé. Quant aux visites domiciliaires, elles sont autorisées dans certaines matières au profit d'agents de l'administration. Puisqu'il s'agit de visites, l'agent ne saurait fouiller et saisir d'autorité les documents l'intéressant. Pour qu'il en soit différemment, des lois particulières donnent de tels pouvoirs, à condition qu'il y ait une autorisation d'un juge du siège, aujourd'hui le juge des libertés et de la détention. Mais sans

une telle décision, la mesure serait certainement irrégulière au regard de la Convention européenne. C'est ce qui a été jugé par la Cour européenne des droits de l'homme le 16 avril 2002.

Un cas particulier concerne le cas des avocats dont la correspondance et les dossiers sont protégés par un secret professionnel absolu. La Cour européenne admet la protection de ce secret, en prohibant les perquisitions et saisies au sein du cabinet de l'avocat. Mais cette jurisprudence ne fait pas obstacle aux poursuites contre l'avocat, auteur ou complice d'une infraction. Le droit français organise à cette fin une procédure menée obligatoirement par un magistrat en présence du bâtonnier de l'ordre des avocats (ou son représentant). En cas de contestation de l'appréhension du document, la question est tranchée par le juge des libertés et de la détention, sans préjudice des questions d'irrégularités relevant de la chambre de l'instruction.

Quant aux témoignages recueillis ou rassemblés, ils ne peuvent donner lieu à problème que dans le cas de témoins anonymes. Ce recours à des témoins anonymes peut présenter une utilité pour la mise en évidence d'infractions discrètes ou cachées (problème de trafic de stupéfiants, de filature de malfaiteurs, etc.). Mais par ailleurs, il faut bien permettre à la personne poursuivie de contester ce témoignage, surtout si la poursuite ou l'accusation ne peut se fonder que sur ce témoignage anonyme. C'est ce qu'a décidé la Cour européenne des droits de l'homme par différentes décisions de 1986 à 2001. Si, pour la Cour, l'utilisation de témoignages anonymes n'est pas en elle-même prohibée, en revanche, doivent être respectées les exigences du procès équitable et de la contradiction. Il faut donc qu'à un moment quelconque de la procédure la personne accusée ait pu contester le témoignage en cause, voire ait pu être confrontée, de sorte qu'un juge ait pu apprécier la crédibilité des propos du témoin.

Toutefois, en ce qui concerne les agents infiltrés, la Cour a admis quelques assouplissements, car de tels agents doivent rester inconnus des malfaiteurs. Il importe donc de trouver un système permettant à l'agent de continuer son activité, et à l'autorité judiciaire d'être suffisamment informée sur la teneur des témoignages. En fait, assez souvent,

le témoignage anonyme de l'agent infiltré permettra aux autorités judiciaires ou policières de connaître l'existence d'une infraction en vue de la mise en œuvre de procédures régulières contre les délinquants.

Le droit français s'était un peu aligné sur la position de la Cour européenne, notamment en ce qui concerne l'audition de témoins par la cour d'appel. Désormais, selon l'article 513 du CPP, le ministère public peut s'opposer à l'audition de témoins déjà entendus par le tribunal, la cour tranchant la question. Par ailleurs, il a été admis qu'en cas d'impossibilité de joindre le témoin (témoin à l'étranger ou dont le domicile a changé, le nouveau étant inconnu), les juges peuvent statuer au vu des éléments dont ils disposent. En outre, dans le cadre des dispositions prises pour lutter contre les actions terroristes, la loi du 15 novembre 2001 a introduit dans le code de procédure pénale un titre spécial relatif à la protection des témoins (art. 706-57 à 706-63). Les témoins véritables peuvent, sur autorisation du procureur ou du juge d'instruction, déclarer comme domicile l'adresse du commissariat ou de la brigade de gendarmerie.

Enfin, s'il s'agit d'une procédure exposant à plus de trois ans d'emprisonnement, et si l'audition du témoin est susceptible de mettre en danger sa vie ou celle de ses proches, le juge des libertés et de la détention, saisi par le procureur ou le juge d'instruction par requête motivée, peut autoriser que les déclarations d'une personne soient recueillies sans que son identité apparaisse dans le dossier de la procédure. Le juge peut décider de procéder lui-même à l'audition du témoin. La décision du juge, qui ne fait pas apparaître l'identité, est jointe au procès-verbal d'audition où ne figure pas la signature de l'intéressé. L'identité et l'adresse sont portées dans un autre procès-verbal signé par l'intéressé (et versé dans un dossier distinct). Ce dispositif est complété par une possibilité de faire valoir les droits de la défense, eu égard à la nature de l'infraction, et par l'interdiction de condamner une personne sur la base des seules déclarations faites sous le statut de l'anonymat (art. 706-62 du CPP). De plus, la personne renvoyée devant un juge de jugement peut demander une confrontation qui sera réalisée par l'intermédiaire d'un procédé déformant la voix et évidemment à distance.

Il semble, dans ces conditions, que les dispositions concernant la protection du témoin ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Cour européenne qui s'efforce de faire respecter la règle du procès équitable.

Sur la qualité du juge et du jugement

Parmi d'autres impératifs, la Cour européenne a veillé très strictement à ce que l'article 6 de la Convention soit respecté par les États membres. Il s'agit tout d'abord du droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Il s'agit d'une règle qui emporte souvent des violations constatées par la Cour de Strasbourg. En vue d'un meilleur respect de cette nécessité, la loi du 15 juin 2000 l'a mentionnée à l'article préliminaire III alinéa 4 du CPP : *« Il doit être définitivement statué sur l'accusation [...] dans un délai raisonnable. »* Cette disposition est louable, mais il importe que des moyens soient donnés au juge comme aux policiers, sinon les retards ou les lenteurs ne cesseront pas. On observera que la Cour de Strasbourg prend en compte les difficultés du dossier, ou la nécessité de recourir à des procédures dans des pays étrangers. Ce qui est blâmable, c'est l'immobilisme d'un dossier sans raison. En revanche, lorsque la procédure est longue du fait du comportement du requérant, qui multiplierait les recours inutiles ou dilatoires, l'État membre ne saurait être sanctionné. On notera que pour les juges européens, les États doivent se doter des moyens appropriés pour qu'une procédure soit examinée dans un délai normal, si bien que le manque de magistrats ne peut pas être un motif sérieux de retard.

Lorsqu'un tel grief est proposé aux juges internes, la réponse donnée est qu'un délai déraisonnable n'emporte pas nullité de la procédure pénale, mais peut donner lieu à une action pour mauvais fonctionnement du service public de la justice, ou à une demande à la Cour européenne qui, éventuellement, accordera une indemnisation.

Deux sortes de questions méritent attention. Tout d'abord celle du tribunal impartial et indépendant et ensuite celle du procès équitable.

Tribunal impartial et indépendant

L'article 6-1 de la Convention européenne impose le jugement par un juge impartial et indépendant. Cette question de l'indépendance est essentielle, car on ne saurait avoir confiance dans un juge qui serait sous la dépendance du pouvoir politique ou des puissances financières. En France, le juge du siège est, par son statut, indépendant, puisqu'il est inamovible. Mais il n'en est pas de même du ministère public ou de certains organes de poursuite. Par ailleurs, le juge du siège peut ne pas être apparemment impartial s'il a déjà connu de l'affaire, ou d'une affaire concernant la même personne. La Cour européenne, après avoir adopté un point de vue subjectif, tend à retenir une impartialité objective. Il suit de cette prise de position qu'un juge n'est pas partial quand il ordonne une mesure avant dire droit afin de pouvoir statuer au fond. En revanche, lorsque l'organe de poursuite participe au délibéré, il y a un risque de manquement à l'impartialité. La Cour de cassation a ainsi censuré les décisions prises par la Commission des opérations de Bourse (COB) ou le Conseil de la concurrence dès lors que le rapporteur avait participé au délibéré de la formation juridictionnelle. La Cour européenne estime, pour sa part, que la présence de l'avocat général lors du délibéré de la Cour de cassation ne répond pas aux exigences d'impartialité du juge, peu important que le ministère public ne joue qu'un rôle de défenseur de la loi. Depuis lors, l'avocat général ne participe plus au délibéré, et même il ne peut plus prendre connaissance du dossier élaboré par le conseiller rapporteur, tandis que ses conclusions sont transmises aux parties. On voit donc que le souci de l'impartialité et de l'indépendance conduit à la remise en cause de pratiques séculaires et à un meilleur respect de la séparation des fonctions.

Procès équitable

C'est aussi le souci du procès équitable qui anime la Cour européenne. Il est vrai que, pour réaliser cet objectif, la Convention a prévu des droits pour l'accusé (droit à l'information sur les causes de l'accusation dirigée contre lui), ainsi que des droits identiques à ceux reconnus à l'accusation (ce qu'on appelle le principe de l'égalité des armes). Ainsi, sous la pression de l'Europe, la Cour de cassation a-t-elle reconnu aux personnes poursuivies le droit d'avoir connaissance du dossier (notamment en cas de citation directe). Sans doute ce droit s'exercera-t-il par l'intermédiaire d'un avocat, mais il est devenu effectif. C'est aussi le droit de pouvoir contester la déposition d'un témoin qui résulte du procès équitable et qui a justifié une réserve à l'égard du témoignage anonyme.

La Cour de cassation a, sur le fondement de l'article 6-3, considéré que le droit d'appel du ministère public en matière de contravention devait être aligné sur le droit d'appel du prévenu (art. 546 du CPP). Elle a aussi estimé que le pouvoir de requalification des faits devait donner lieu à une information préalable des parties. Et même, elle a, sur le principe du droit à un procès équitable, admis que l'avocat du prévenu non comparant devait être entendu.

67

Conclusion

Ainsi le droit français, tout en restant le droit issu du code de procédure pénale et des lois qui l'ont modifié, a-t-il évolué. Sous la pression de la Cour européenne des droits de l'homme et sous celle des condamnations prononcées, la Cour de cassation a dû prendre en compte les solutions admises sur le fondement de la Déclaration européenne des droits de l'homme. Le législateur a aussi contribué à cette évolution, en rendant plus contradictoire la procédure d'instruction et en admettant la publicité plus largement qu'autrefois.

Sans doute peut-on parfois constater que la Cour européenne est inspirée par un libéralisme tandis que les malfaiteurs profitent de ce dispositif. Mais il incombe au

législateur interne d'organiser des méthodes d'appréhension des faits délictueux qui répondent au strict encadrement exigé par la Convention des restrictions aux libertés. Le temps n'est plus où des pratiques marginales pouvaient avoir droit de cité.

■ **Bernard BOULOC**

Professeur à l'université de Paris-I

À partir de l'exemple de la garde à vue, l'auteur évoque les difficultés que peuvent engendrer les transformations du droit pour l'action des forces de sécurité : apparition de paradoxes réels ou apparents, imprécisions des catégories juridiques. Il souligne la nécessité d'une herméneutique exigeante fondée sur la raison pour recourir à la coercition dans un État de droit.

La garde à vue

Entre paradoxes téléologiques et aléas sémantiques

par José R. V. RAZAFINDRANALY

LA FRANCE N'EST PAS UN ÉTAT POLICIER MAIS UN ÉTAT DE DROIT. C'est-à-dire que la « force publique » – qui se manifeste par le recours à la coercition –, instituée pour « *garantir les droits de l'homme et du citoyen* »¹, y est assujettie à la loi. Les organes qui la composent – essentiellement la police nationale et la gendarmerie nationale – sont, autrement dit, hétéronomes. Leur assujettissement à la loi n'est pas simplement formel, il est également substantiel. Ils doivent en respecter la lettre et l'esprit. Cet assujettissement relève autant du juspositivisme que du jusnaturalisme, c'est-à-dire des deux catégories de principes qui inspirent et qui fondent les règles juridiques existantes. Ce double ancrage peut être cependant générateur de difficultés et d'interrogations.

•••• (1) Article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen [DDHC] du 26 août 1789.

Contrairement à l'aphorisme napoléonien relatif à la guerre, l'exercice de la contrainte policière ne se réduit pas à un « art simple et tout d'exécution », en ce que cet exercice est surdéterminé par le droit. Or le droit de la force publique connaît depuis plusieurs années des développements importants à un moment où la force du droit dans la société fait l'objet de mises en question répétées qui contribuent à l'exposer à une sorte de relativisme sceptique. Les inquiétudes exprimées régulièrement sur l'illisibilité de la loi ou sur son inapplicabilité du fait de son inflation ou du rythme de ses transformations sont une des formes les plus courantes de cette critique moderne du droit. C'est dans ce contexte social, où les confrontations dialectiques entre le juste et le légal sont permanentes, que l'encadrement juridique de la contrainte policière n'a cessé de se renforcer et de se diversifier. La garde à vue est un exemple significatif de cette évolution. C'en est même le plus marquant parce qu'elle constitue l'illustration la plus symbolique du pouvoir de contrainte des forces de sécurité intérieure. Sa mise en œuvre suspend, en effet, l'exercice du plus naturel et imprescriptible des droits de l'homme dans la plus élémentaire et évidente de ses manifestations : la liberté d'aller et de venir. Inaugurant le recours à la contrainte dans l'ensemble du procès pénal, elle fait ainsi porter aux policiers et aux gendarmes le poids de la confrontation permanente entre sécurité et liberté qui est la caractéristique propre de la procédure pénale.

Cela a, bien sûr, contribué à faire de la garde à vue la mesure de police la plus exposée aux critiques, aux controverses ou aux polémiques, mais aussi à en réglementer toujours plus l'usage et le déroulement. Lancé avec l'adoption du code de procédure pénale (CPP) en 1957, ce mouvement s'est accéléré depuis 1993. Il a connu une inflexion supplémentaire significative en 2000 avec la loi 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. Cette loi introduit, en effet, un article préliminaire dans le code de procédure pénale qui est appelé à des développements jurisprudentiels déterminants parce qu'il énonce les fondements de la philosophie de l'action de la police en matière

d'usage de la contrainte. Cet article dispose : « Toute personne suspectée ou poursuivie est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été établie. Les atteintes à sa présomption d'innocence sont prévenues, réparées et réprimées dans les conditions prévues par la loi. Elle a le droit d'être informée des charges contre elle et d'être assistée d'un défenseur. Les mesures de contrainte dont cette personne peut faire l'objet sont prises sur décision ou sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Elles doivent être strictement limitées aux nécessités de la procédure, proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée et ne pas porter atteinte à la dignité de la personne. »

Ces dispositions, qui réalisent la transcription dans la loi de principes de valeur constitutionnelle, s'appliquent à la garde à vue. Singulièrement, leur mise en œuvre, qui répond à la volonté d'un assujettissement renforcé de cette disposition au droit, contribue à souligner les paradoxes propres à son effectivité et la nécessité de les interroger. Le recours à une herméneutique, c'est-à-dire à un dispositif d'interprétation, paraît constituer désormais le préalable indispensable à l'élaboration d'une pragmatique renouvelée de la garde à vue. Ce détour permettra de souligner les injonctions paradoxales du droit mais également ses imprécisions, dans les servitudes qu'elles imposent à l'action des forces de sécurité.

Les injonctions paradoxales du droit

Réelles ou apparentes, des contradictions apparaissent dans l'ordre des finalités globales et spécifiques dont relève la garde à vue et se manifestent de différentes façons. Le policier et le gendarme ne peuvent plus s'appuyer sur un droit simple et univoque. Cette diversification le rend malaisé à déchiffrer et délicat à mettre en œuvre. Les exemples sont à cet égard nombreux. On en retiendra trois.

Le contexte général : la vocation paradoxale

Le droit à la sécurité de nos concitoyens doit être assuré tout en garantissant leur liberté, c'est-à-dire, en fait, par la recherche d'un équilibre optimum, même s'il est variable, entre la sécurité des victimes et la liberté des suspects. Ces deux exigences ne sont pas inconciliables. Elles signifient simplement que le mandat confié aux policiers et aux gendarmes est double.

De même, il leur appartient de servir la recherche et la manifestation de la vérité tout en respectant la dignité de la personne des suspects et en ne recourant qu'à des procédés loyaux. La confrontation d'une ardente obligation (la recherche de la vérité) et de deux impératifs catégoriques (la loyauté des preuves et de leur production ainsi que le respect de la dignité de la personne) peut, à première vue, sembler déroutante et insurmontable. Elle s'inscrit pourtant dans la logique d'un État de droit où la recherche de la vérité ne se fait pas au prix du droit, et où cette servitude conditionne la légitimité de la force publique.

Plus singulière est l'obligation de considérer comme innocente, au nom du principe de présomption d'innocence, et au mépris des apparences, la personne arrêtée en flagrant délit sur la base de l'article 73 du code de procédure pénale. La loi, ici, enjoint au policier ou au gendarme – comme à toute autre personne – d'agir en respectant une véritable fiction juridique. Il est néanmoins possible de s'accommoder de cette singularité en faisant « comme si... ».

La décision d'intervention et de déclenchement de la mesure de garde à vue : devoir d'initiative et interdiction de l'autonomie

Le policier, comme le gendarme, *« est tenu, même lorsqu'il n'est pas en service, d'intervenir de sa propre initiative pour porter assistance à toute personne en danger, pour prévenir ou réprimer tout acte de nature à troubler l'ordre »*.

....

(2) Cf. Code de déontologie de la police nationale [CDPN], article 8, décret 86-592 du 18 mars 1986.

....

(3) Article 63 du CPP.

public et protéger l'individu et la collectivité contre les atteintes aux personnes et aux biens»². Cette obligation d'initiative fait partie de ses devoirs généraux.

La prérogative de prendre la mesure de garde à vue, qui relève de la mission de police judiciaire des forces de sécurité définie par l'article 14 du code de procédure pénale, s'inscrit dans le cadre de ce devoir général d'initiative. Pourtant, la compétence propre des officiers de police judiciaire pour décider de recourir à la garde à vue ne signifie pas qu'il s'agit d'une compétence discrétionnaire exercée en toute autonomie. Cette compétence doit, en effet, s'exercer dans les conditions et selon les règles fixées par la loi. Lorsque l'officier de police judiciaire décide de l'exercer, il doit au préalable s'être livré à une appréciation juste et raisonnée des circonstances de sa décision et avoir vérifié que les conditions imposées par la loi sont bien remplies. C'est-à-dire notamment que la mesure correspond aux «*nécessités de l'enquête*»³, mais aussi qu'elle répond à l'exigence de proportionnalité stipulée par l'article préliminaire du code de procédure pénale. Ce protocole, qui s'impose parce que la garde à vue est une mesure de contrainte, montre que la compétence propre de l'officier de police judiciaire n'est concevable que dans la mesure où celui-ci accomplit son devoir en satisfaisant aux exigences et aux conditions posées par la loi.

Le paradoxe entre devoir d'initiative et interdiction de l'autonomie n'est qu'apparent. Il repose sur la confusion entre obligation de résultats et obligations de moyens. Dès qu'il est avéré que le devoir d'initiative et l'interdiction de l'autonomie constituent des obligations de moyens, et qu'ils sont donc compatibles, le paradoxe se dissipe.

Il n'en est pas de même, toutefois, avec le déroulement de la garde à vue duquel découlent pour le policier ou le gendarme des obligations contradictoires.

Le déroulement de la mesure : un conflit positif permanent entre devoirs multiples

Au total, la mise en œuvre de la garde à vue – de son déclenchement à son terme – génère sept obligations qui

s'imposent concurremment à tous les policiers ou à tous les gendarmes impliqués, à un titre ou à un autre, dans une des séquences de déroulement de la mesure :

1. ils doivent décider du placement en garde à vue et du délai de la mesure en respectant les principes directeurs imposés par la loi (nécessité et proportionnalité de la mesure à la gravité de l'infraction reprochée, respect de la dignité de la personne) ;
2. ils doivent interroger la personne placée en garde à vue en respectant les exigences formelles et substantielles de la légalité (respect des formalités fixées par la loi, des droits de la défense, du principe de loyauté dans la recherche des preuves et de la dignité humaine) ;
3. ils doivent protéger l'intégrité physique et psychique de la personne gardée à vue dès qu'elle est appréhendée (*« toute personne appréhendée est placée sous la responsabilité et la protection de la police »*)⁴ ;
4. ils doivent prévenir l'évasion de cette personne dont les articles 434-27 et 434-28 du nouveau code pénal prévoient la répression ;
5. ils doivent s'autoprotéger ;
6. ils doivent protéger l'intégrité physique des personnes avec lesquelles la personne placée en garde à vue peut être en contact durant le déroulement de la mesure ;
7. ils ont un «devoir général de dignité»⁵.

On voit le caractère paradoxal que présente la combinaison de ces obligations. Il s'agit à la fois d'arrêter et de protéger – malgré elle le cas échéant – la personne gardée à vue, ou encore de l'interroger comme s'il s'agissait d'un face-à-face égal, neutre et paisible avec l'enquêteur. Cet «arrêter et protéger», qui tranche singulièrement avec la vision univoque et linéaire de «surveiller et punir» chère à Michel Foucault⁶, constitue une injonction paradoxale difficile à surmonter et qu'il faut élucider.

Si l'on excepte la dernière de ces diverses obligations, qui constitue une règle de comportement général non spécifique de la garde à vue, les six autres découlent de la double dimension que celle-ci revêt et qui en fait, en même temps, un acte de police judiciaire et une mesure administrative

....

(4) Article 10 du CDPN.

....

(5) Cf. Article 7 du CDPN : *« Le fonctionnaire de la police nationale [...] ne se départit de sa dignité en aucune circonstance. »*

....

(6) Cf. FOUCAULT (M.), 1975.

.....

(7) Cf. Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, JORF, annexe III, p. 1254.

de police. En tant qu'acte de police judiciaire, la garde à vue impose à l'officier de police judiciaire/enquêteur le respect des obligations 1 et 2. En tant que mesure administrative de police, elle impose à l'ensemble de la hiérarchie et des agents associés à son exécution matérielle le respect des obligations 3, 4, 5 et 6 qui entrent dans le champ de la mission de sécurité et de paix publique que la loi assigne aux forces de sécurité et qui « *a pour objet de veiller à l'exécution des lois, d'assurer la protection des personnes et des biens, de prévenir les troubles à l'ordre public et à la tranquillité publique ainsi que la délinquance* »⁷.

Cette double dimension de la garde à vue recouvre la distinction conventionnelle entre police judiciaire et police administrative dont elle montre la difficulté pratique de mise en œuvre. Il semble, en effet, peu concevable de faire la part entre chacune de ces deux dimensions dans l'exécution de la mesure, sauf si on retient une conception séquentielle de la garde à vue. Considérée alors comme un processus articulé de séquences successives d'action, elle relèvera, selon la nature de la séquence considérée, de la mission de police judiciaire ou de celle de sécurité et de paix publique. Mais on perçoit ce que ce souci de différenciation peut avoir d'artificiel sur le plan opérationnel. On pourrait éventuellement, pour justifier en droit cette démarche, recourir au concept de « *dédoublement substantiel* » qui serait le pendant, dans l'ordre des actes de la puissance publique, du concept de « *dédoublement fonctionnel* » auquel on recourait autrefois pour caractériser la double responsabilité des préfets en charge alternativement de la représentation de l'État et de l'exécutif des départements. Mais on pourrait tout aussi bien consacrer le concept « *d'ambivalence substantielle* » qui pourrait se révéler aussi pertinent pour rendre compte de cette double dimension conjuguée de la garde à vue. La théorie juridique tranchera peut-être dans l'avenir entre ces deux options.

L'évolution intervenue dans la nature même de la garde à vue depuis 1993 a, par ailleurs, contribué à placer plus encore le déroulement de la mesure sous le signe du paradoxe. Depuis dix ans, les interventions du législateur

ont contribué, en effet, à donner une nature hybride à la garde à vue, puisqu'elle est dorénavant une mesure de contrainte créatrice de droits. Cela revient à dire que la personne gardée à vue est, en même temps, objet de droit et sujet de droits. Ou encore qu'elle est à la fois « assujettie », puisqu'elle est soumise aux prescriptions de la loi pénale, mais également « bénéficiaire » de la prestation de protection qui constitue une « *obligation générale qui pèse sur les autorités publiques de veiller à l'intégrité et à la sûreté physique et psychique des personnes par elles retenues* »⁸. Plusieurs signes paraissent suggérer un développement croissant de la tendance à considérer la personne suspectée ou poursuivie comme un sujet « agissant » et non plus « subissant » de la procédure pénale : la médiation pénale, la composition pénale⁹, le recours possible, dans un avenir proche, à un « plaider coupable » à la française... Cette évolution s'inscrirait alors dans un mouvement général inspiré et puissamment nourri par l'esprit et les règles du procès équitable visant à assurer « l'égalité des armes » entre les parties au procès, et dont la Cour européenne des droits de l'homme est l'artisan déterminant et inlassable. Mais, en attendant ces mutations potentielles, les policiers et les gendarmes ont encore à assumer la charge des devoirs précédemment évoqués.

Tous ces devoirs ont une base légale. Chaque policier ou gendarme y est par conséquent soumis en fonction de la contribution dont il a la responsabilité dans l'exécution de la mesure de garde à vue, qu'il soit officier de police judiciaire ou non, chef de service ou d'unité ou bien encore simple exécutant. La question de leur hiérarchisation peut néanmoins se poser puisque ces devoirs sont distincts les uns des autres. Cette question se pose d'ailleurs en ce qui concerne les droits de l'homme en général. Dans ce domaine, elle a donné lieu à de nombreux développements de la part de la doctrine qui s'est interrogée sur l'existence et la pertinence d'un critère de hiérarchisation, mais aucun d'eux – qu'il s'agisse du critère de la source ou de celui du contenu matériel – ne semble avoir permis à une classification de l'emporter sur l'autre¹⁰.

.....

(8) Cf. Circulaire du Garde des sceaux, ministre de la Justice, CRIM-00-13/F1-04.12.00 du 4 décembre 2000, p. 33.

.....

(9) Articles 41-2 et suivants du Code de procédure pénale.

.....

(10) Cf. ROUSSEAU (D.), 1998.

À cette « hiérarchisation impossible », il convient plutôt, pour les droits de l'homme comme pour les devoirs qui naissent de la garde à vue pour le policier ou le gendarme, de préférer l'exigence de conciliation qui oblige chaque agent à prendre en compte, dans des proportions variables selon les circonstances propres à chaque situation, l'ensemble combiné de ces différents devoirs. La dissipation des injonctions paradoxales du droit renvoie, par conséquent, à la responsabilité personnelle de chaque agent qui doit pour cela mobiliser par la volonté et la raison ses capacités d'entendement et de discernement.

Les imprécisions du droit

Elles se distinguent des silences de la loi qui laissent le policier ou le gendarme se débattre en conscience avec la disposition de l'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui les autoriserait à faire « *tout ce qui n'est pas défendu par la loi* ». Cette possibilité supposerait toutefois de leur part une connaissance préalable complète et une compréhension claire et intime de la loi d'autant plus exigeantes que, serviteurs de celle-ci, ils sont supposés, plus que tout autre, ne pas pouvoir l'ignorer...

Les imprécisions du droit sont significatives d'une loi insatisfaisante par excès ou par défaut, parce qu'elle procède par généralisations, par accumulation ou par à-peu-près, et qu'elle en brouille le sens. Or le flou n'est pas fiable. Il est antinomique de la sécurité juridique nécessaire aux interactions sociales dans une société démocratique. C'est un facteur de confusion qui provoque des équivoques. Celles-ci constituent des « aléas sémantiques » qui peuvent être à l'origine d'erreurs professionnelles ou de dysfonctionnements institutionnels importants.

Les conditions et les procédés de mise en œuvre de la garde à vue n'échappent pas à certaines imprécisions. On peut en évoquer quelques-unes.

Les critères de définition du suspect : le passage des « indices » à la « raison plausible » de soupçonner

Depuis la loi 2002-307 du 4 mars 2002, le suspect pouvant être placé en garde à vue est désormais défini comme la personne à l'encontre de laquelle il existe « *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* » qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction¹¹. Auparavant, avec la loi du 15 juin 2000, c'étaient les « *indices faisant présumer* » sa participation à la commission ou à la tentative de commission de l'infraction qui servaient à définir le suspect.

La circulaire du Garde des sceaux, ministre de la Justice, CRIM-02-07-E8-19.03.02 du 19 mars 2002, stipule, singulièrement, que cette nouvelle rédaction de la loi « *ne fait [...] que consacrer l'interprétation actuelle de la notion d'indices faisant présumer* », et renvoie à la circulaire CRIM-02-01/E8-10.01.02 du 10 janvier 2002. Celle-ci dispose, en effet, que la « *notion d'indice [doit] être comprise comme l'existence d'une raison plausible permettant de soupçonner la personne* », et donne, « *sans être exhaustif* », une liste d'exemples « *susceptibles de constituer une raison plausible de soupçonner une personne* »¹², avant de souligner que « *la notion d'indices laissant présumer la culpabilité de la personne est par nature une notion qui évolue dans le temps, et qui ne doit pas être appréciée de la même façon au tout début de l'enquête et après que les enquêteurs ont pu procéder à un certain nombre de vérifications* ».

En dépit de ces commentaires, les variations de la loi ne sont pas indifférentes. Non seulement elles traduisent un passage du pluriel au singulier, puisqu'on va « des indices » à « une » raison (s'agissant en tout cas de la rédaction adoptée par la circulaire d'application), mais surtout, elles consacrent la substitution d'une conception objective à une conception subjective de la suspicion qui exige le recours à la raison délibérante du policier ou du gendarme. La « raison plausible », sinon, ne serait pas admissible. Elle est, à partir des circonstances de fait, le résultat d'une évaluation et

....

(11) Articles 63, 77 et 154 du CPP.

....

(12) Cf. circulaire CRIM-02-01/E8-10.01.02 du 10 janvier 2002, p. 5.

d'une justification par la raison au regard des exigences du droit. C'est cette évaluation et cette justification qui permettront alors de constituer la « raison plausible » de la suspicion. L'une comme l'autre s'imposent avec d'autant plus de force que le critère de définition est, par nature, variable ainsi que l'indique la circulaire du 10 janvier 2002.

Les critères de déclenchement et de déroulement de la garde à vue : « nécessités de l'enquête » et « proportionnalité à la gravité de l'infraction reprochée »

....

(13) Cf. GUINCHARD (S.),
BUISSON (J.), 2002, p. 519 sq.

Ces deux critères, de valeur constitutionnelle, qui sont rappelés par la loi¹³ constituent des principes à la fois fondateurs et directeurs de l'action policière. Ils la justifient en même temps qu'ils en déterminent le déclenchement et le déroulement. Leur mise en œuvre se fait de manière cumulative et couvre toute la durée de la garde à vue. Le caractère général de l'énoncé de ces deux critères et l'absence de dispositif « structuré » d'interprétation laissent au seul officier de police judiciaire le soin d'apprécier, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, la nécessité ou la disproportion du placement en garde à vue comme de la levée de la mesure, au regard de la finalité de la manifestation de la vérité. Le fait que la loi accorde à la personne suspectée et placée en garde à vue une protection et des droits dont le témoin est privé – le recours à un avocat étant le plus significatif de cet état de fait – est, par ailleurs, de nature à biaiser l'appréciation de l'officier de police judiciaire. Celui-ci pourrait, en effet, et paradoxalement, en déduire que le régime juridique du suspect – et donc le recours à une mesure de garde à vue – étant plus libéral que celui du témoin, c'est celui-là qu'il y a lieu de privilégier en cas d'alternative.

L'appréciation de l'officier de police judiciaire dans ce contexte peut se révéler ardue, comme l'obligation qu'il a de mesurer « la gravité de l'infraction reprochée ». De

quelle « gravité » tenir compte ? L'officier de police judiciaire dispose pour ce faire de trois options :

- utiliser le barème théorique des plafonds fixés par la loi ;
- s'inspirer des seuils réels résultant des décisions de jugement des juridictions de son ressort ;
- ne prendre en compte que la seule pratique de poursuite des parquets locaux telle qu'elle découle des orientations de politique pénale arrêtées par les procureurs de la République qui ont, par ailleurs, la maîtrise de la qualification pénale des faits.

Ces trois « échelles de gravité » sont bien sûr dissemblables, et la réalité des pratiques judiciaires ne rend pas toujours l'intelligibilité de leur articulation évidente aux policiers. C'est la troisième qui servira de fil directeur déterminant leur action mais elle n'est pas en mesure de couvrir l'étendue et la variété des situations résultant de la délinquance de masse. De fait, les officiers de police judiciaire seront ainsi, par anticipation, amenés à « préjuger » de la gravité de l'infraction reprochée.

80

L'objet de la garde à vue : audition ou interrogatoire ?

Pour la Cour de cassation, la garde à vue « *a pour objet, l'audition de la personne retenue à la disposition d'un officier de police judiciaire* »¹⁴. S'agissant de la personne suspectée (article préliminaire du CPP), la notion d'interrogatoire serait pourtant plus appropriée. La loi apparaît sur ce point ambivalente. Elle fait usage des deux termes. L'article 64 du CPP dispose, en effet, que « *...le procès-verbal d'audition de toute personne gardée à vue [doit mentionner] la durée des interrogatoires auxquels elle a été soumise et des repos qui ont séparé ces interrogatoires...* ». Dans le même sens, l'article 419, alinéa 2, du CPP dispose : « *Tout procès-verbal d'interrogatoire ou d'audition doit comporter les questions auxquelles il est répondu.* » La circulaire CRIM-00-13-F1-14.12.00 du 14 décembre 2000 commente cette exigence en indiquant qu'elle s'applique

.....

(14) Cf. Cass. Crim.
11 juillet 1994. D.1995,
somm. P.141, obs. PRADEL ;
Bull. Crim, n°273.

«à l'audition d'un gardé à vue, d'un témoin ou de la victime». L'ambivalence du législateur est clairement évoquée avec l'article 63-1 qui stipule que «la personne gardée à vue [...] a le droit de faire des déclarations, de répondre aux questions qui lui seront posées ou de se taire».

On ne sait si ces oscillations terminologiques sont le signe d'une hésitation dictée par la prudence ou par la pudeur. Même si elles ont pour fondement l'identité de régime juridique dans l'enquête de police entre l'interrogatoire du suspect et l'audition du témoin, elles peuvent être de nature à susciter la confusion parce que les deux notions ne recouvrent pas la même chose dans la réalité opérationnelle. L'audition suppose une posture quasi passive et empathique de la part de l'enquêteur qui recueille les déclarations de la personne gardée à vue dans l'esprit des principes directeurs du Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants pour qui «l'objectif d'un interrogatoire [...] doit être d'obtenir des informations précises et fiables afin de découvrir la vérité sur des questions couvertes par l'enquête et non pas d'obtenir des aveux d'une personne déjà présumée coupable par ceux qui mènent l'interrogatoire»¹⁵. L'interrogatoire, au contraire, constitue un «face-à-face contraint avec l'enquêteur»¹⁶ où «le suspect n'a pas l'initiative». La posture de l'officier de police judiciaire y est proactive et directive et a pour but de «[chercher] au moyen de questions à provoquer des déclarations, voire un aveu, et pas seulement à recueillir des dépositions ou à procéder à une audition»¹⁷.

....

(15) Cf. Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, 2002, 12^e rapport général.

....

(16) Cf. LEVY (R.), 1984.

....

(17) Cf. LEROY (J.), 1995.

La variété des énoncés relatifs aux mesures coercitives de sécurité utilisables

Les policiers et les gendarmes ont un devoir général de protection à l'égard des personnes gardées à vue – au besoin malgré eux – et des tiers. Ils doivent, pour cette raison, prendre des mesures de sécurité destinées à prévenir les suicides et les agressions, se traduisant concrètement

par la fouille des personnes concernées. Ces mesures de contrainte prises pour des motifs de protection donnent lieu à des énoncés variables relevant de sources juridiques dissemblables, allant de la circulaire au décret.

L'instruction générale du 27 février 1959 prise pour l'application du code de procédure pénale stipule que « *si la personne gardée à vue est suspectée de dissimuler des objets [...] dangereux pour elle-même ou pour autrui, il peut être procédé à sa fouille corporelle par une personne du même sexe* »¹⁸.

....
(18) Article C.117.

L'arrêté ministériel du 7 mai 1974 portant règlement intérieur d'emploi des gradés et gardiens de la paix de la police nationale dispose dans son article 203: « *La fouille étant considérée comme une perquisition à corps [...] les gradés et gardiens de la paix ne sont habilités à prendre que des mesures de sécurité. [Celles-ci] consistent [...] à palper immédiatement les individus arrêtés ou interpellés.* »

Le décret du 20 mai 1903 portant règlement d'emploi sur l'organisation et le service de la gendarmerie dispose dans son article 307: « *Les individus arrêtés [...] doivent être fouillés en vue d'assurer tant leur propre sécurité que celle des militaires de l'arme...* »

La diversité de ces énoncés, qui ne sont pas accompagnés d'indications sur les modalités pratiques d'exécution de ces mesures, est de nature à rendre leur compréhension approximative.

Ces divers exemples d'imprécision du droit peuvent contribuer à accentuer les difficultés de mise en œuvre de la garde à vue. Dans l'ordre des principes, l'impératif du respect de la dignité de la personne humaine auquel celle-ci est soumise ouvre aux policiers et aux gendarmes une nouvelle série d'interrogations. Moins ardu à découvrir qu'à élucider, ce principe dont l'irruption formelle est récente dans notre droit, perd, en effet, en compréhension ce qu'il gagne en extension, et exige qu'on s'y arrête.

Un paradigme axiologique récent : le respect de la dignité de la personne humaine

Le respect de la dignité de la personne humaine est au principe de toutes les obligations qui découlent pour les policiers et les gendarmes de la prise en charge judiciaire et administrative de la personne gardée à vue (*cf. supra*). Préparée et annoncée par le christianisme pour qui l'homme constitue la fin ultime de la société, la théorie du respect de la dignité de la personne humaine a été conceptualisée par Emmanuel Kant dans les *Fondements de la métaphysique des mœurs*. Elle repose sur l'idée que la personne humaine, en tant qu'être raisonnable, constitue la valeur essentielle de la morale et que sa dignité est un « impératif catégorique » qui oblige sans condition.

Ce principe de philosophie morale a été consacré dans le droit positif par les juges constitutionnels dans leur décision du 27 juillet 1994¹⁹ à l'occasion de l'examen du contrôle de conformité à la Constitution de deux des trois lois bioéthiques. Évoquant dans cette décision « *les régimes qui ont tenté d'asseoir et de dégrader la personne humaine* », le Conseil constitutionnel en conclut que « *la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle* ». Ce principe aurait pu s'inscrire comme une composante de la liberté individuelle. Les juges constitutionnels en ont décidé différemment en lui donnant son autonomie propre.

Anticipant cette évolution, le comité consultatif pour la révision de la Constitution, institué par le décret 92-1247 du 2 décembre 1992 et présidé par le doyen Georges Vedel, avait estimé opportun de consacrer constitutionnellement certains droits nouveaux ayant notamment pour objet la recherche d'une meilleure protection des droits de la personne. L'affirmation du respect de la vie privée et de la dignité de la personne humaine en faisait partie. Dans cet esprit, le comité avait proposé de récrire l'article 66 de

.....
(19) Cf. C.C. 94-343.344-DC,
27 juillet 1994.

la Constitution comme suit : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. Chacun a droit au respect de sa vie privée et de la dignité de sa personne. » Cette proposition n'a néanmoins pas été suivie d'effet.

Après le Conseil constitutionnel, c'est le Conseil d'État qui va apporter sa contribution à la construction du droit au respect de la dignité de la personne humaine. Dans deux arrêts²⁰, le Conseil d'État a justifié l'interdiction par les maires des spectacles dits de « lancer de nains » en considérant « qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public [et que] par son objet même, ce spectacle porte atteinte à la dignité de la personne humaine. »

Le législateur accompagne ce mouvement. Depuis la loi 94-653 du 29 juillet 1994, l'article 16 du Code civil dispose : « La loi assure la primauté de la personne, interdit toute atteinte à la dignité de celle-ci et garantit le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie. » Issu de la même loi, l'article 16-9 du Code civil dispose : « [Ces] dispositions [...] sont d'ordre public. » Depuis la loi 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence « ... les mesures de contrainte dont [la personne suspectée ou poursuivie] peut faire l'objet [...] doivent être strictement limitées aux nécessités de la procédure, proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée et ne pas porter atteinte à la dignité de la personne ». Celle-ci devient « un droit substantiel de la procédure » dont le respect va conditionner la légalité du processus policier de recherche, de rassemblement et d'administration des preuves.

La consécration de la dignité de la personne humaine dans le droit positif et son expansion régulière et rapide ne sauraient toutefois dissimuler qu'elle constitue une catégorie juridique imprécise qui alimente à ce titre des controverses importantes et argumentées²¹, ce qui induit également des interrogations sur son contenu et sa portée. Il y a deux raisons notables à cette imprécision.

♦♦♦♦

(20) Cf. CE Ass. 27 octobre 1995, ville de Morsang-sur-Orge et, même date, ville d'Aix-en-Provence.

♦♦♦♦

(21) Voir notamment dans ce sens : Rousseau (D.), 1998, op. cit., p. 65 sq. et Cayla (O.), 2003.

Le décalage radical de sens qui découle de la notion de dignité selon le contexte de son emploi

« La dignité de la personne humaine », principe cardinal de philosophie éthico-juridique, ne correspond pas à « la dignité d'une personne », qualité intrinsèque dont celle-ci peut se prévaloir du fait de ses prérogatives ou de son prestige et qui lui vaut la considération et le respect d'autrui. C'est dans ce dernier sens qu'on exige du policier et du gendarme qu'ils soient dignes en toute circonstance. L'atlas sémantique de l'Institut des sciences cognitives²², qui vise à établir la cartographie des significations de 52 000 mots à partir de leurs relations synonymiques, met bien en évidence les deux axes qui structurent le sens du mot « dignité » pris dans cette acception : un axe qui tient au statut ou à la position sociale (titre, rang, charge, grade, etc.) et un autre qui exprime une attitude articulée autour de la distinction, de l'élévation et de la réserve. La personne digne sera, dans ce contexte, une personne honorable, réservée et respectable. Le rapport avec le principe de philosophie morale manque alors d'évidence puisque, dans ce second contexte, une personne indigne a également droit au respect de la dignité due à la personne humaine.

85

Le caractère variable du contenu de la dignité de la personne humaine

Proclamée souvent comme un leitmotiv et consacrée par le droit positif, la dignité de la personne humaine ne fait l'objet d'aucune définition par celui-ci. Elle fait partie des « notions juridiques à contenu variable »²³ et elle est utilisée par le juge comme un « principe matériel d'interprétation » c'est-à-dire « *un principe qui, surajouté par le juge à la disposition interprétée, la finalise et, de ce fait, en permet une application concrète* »²⁴. Cela signifie que le contenu du principe est essentiellement d'origine jurisprudentielle et qu'il est donc susceptible d'évoluer.

....

(22) Cf. CNRS, université
Lyon-I Claude-Bernard, site
Web : dico-isc.cnrs.fr.

....

(23) Cf. RIALS (S.), 1984.

....

(24) Cf. MAURER (B.), 1999.

C'est au juge européen de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qu'on doit les contributions décisives en la matière à partir de la jurisprudence relative à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui prohibe de façon générale et absolue la torture et les traitements inhumains ou dégradants à l'égard des personnes suspectées, poursuivies ou détenues. Cette jurisprudence a abouti à l'élaboration d'une échelle de gravité entre chacune de ces trois formes de violence qui permet de les caractériser en fonction de leur seuil de gravité. Ces seuils sont susceptibles d'évoluer en fonction du « *niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme [qui] implique, parallèlement et inéluctablement, une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes à ces droits* »²⁵.

.....

(25) Cf. CEDH, 28 juillet 1999, Selmouni/France.

Conclusion

86

Ainsi, assujettis à un droit qui les tire entre des paradoxes – réels ou apparents – qu'il leur faut dissiper ou surmonter et des catégories conceptuelles mouvantes ou au contenu variable qu'il leur faut clarifier, les policiers et les gendarmes impliqués dans la mise en œuvre des mesures de garde à vue sont confrontés à des servitudes spécifiques qui peuvent se révéler pesantes.

Ce poids est d'autant plus sensible que la double nature de la garde à vue comme acte de police judiciaire et comme mesure administrative de police a pour effet de soumettre les fonctionnaires et les militaires à un dispositif de responsabilités croisées qui peut être mis en œuvre concurremment, et même conjointement²⁶, par l'autorité judiciaire et par l'autorité administrative.

.....

(26) Cf. Art. 15-2 du CPP.

Ces servitudes expriment, en fait, les transformations de l'État de droit avec la multiplication de ses exigences et les tensions inévitables qui en résultent. Elles soulignent surtout la nécessité d'une herméneutique capable d'éclairer les enjeux d'une pragmatique raisonnée de la garde à vue pour pouvoir en maîtriser convenablement les contraintes.

Le principe de respect de la dignité de la personne humaine a vocation à servir de pivot à un tel dispositif d'interprétation parce qu'il est le critère ordinal de justification de la contrainte dans une démocratie moderne. C'est dans cette évolution que s'inscrit le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales lorsqu'il en fait le fil directeur de ses instructions du 11 mars 2003 sur la garantie de la dignité des personnes gardées à vue. En rappelant que la personne humaine est la finalité et l'horizon de la loi, même lorsqu'elle contraint, ses instructions contribuent à la consolidation du pacte républicain qui fonde le rapport entre la « force publique » et les citoyens.

■ **José R. V. RAZAFINDRANALY**

Inspection générale de la police nationale

BIBLIOGRAPHIE

CAYLA (O.), 2003, « Dignité humaine : le plus flou des concepts », *Le Monde* du 31 janvier.

FOUCAULT (M.), 1975, *Surveiller et prévenir, naissance de la prison*, Gallimard.

GUINCHARD (S.), BUISSON (J.), 2002, *Procédure pénale*, LITEC.

LEROY (J.), 1995, *Garde à vue*, App. Art. 63 à 73, Commentaires - 9, Juris-classeur « Procédure pénale », Editions du Juris-classeur.

LEVY (R.), 1984, *Pratiques policières et processus pénal : le flagrant délit*, CESDIP/CNRS, coll. « Déviance et contrôle social », n° 39.

MAURER (B.), 1999, *Le Principe de respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, La Documentation française.

RIALS (S.), 1984, « Les standards, notions critiques du droit », in PERELMAN (Ch.), VANDER ELS (R.), *Les Notions à contenu variable du droit*, Bruxelles, Éd. Bruyant.

ROUSSEAU (D.), 1998, *Les Libertés individuelles et la dignité de la personne humaine*, Éd. Montchrestien, Paris.

Les démocraties « nouvelles » doivent souvent veiller, sitôt installées, à se protéger contre leurs protecteurs attitrés. Les gouvernements démocratiques du cône Sud latino-américain et d'Afrique du Sud ont ainsi dû restreindre le rôle de forces de sécurité étroitement associées aux régimes autoritaires antérieurs, tout en négociant avec leurs représentants les termes de la démocratisation, et en continuant de leur confier les missions qui leur incombent traditionnellement. Ces démocraties sont aujourd'hui apparemment « sécurisées » ; la professionnalisation des forces de sécurité a au moins été esquissée. Mais leur « normalisation » est incomplète, comme l'atteste la persistance de discours de l'« ennemi intérieur ».

Protéger la démocratie de ses protecteurs attitrés

Le dilemme des démocraties nouvelles

par Sandrine LEFRANC

LA SÉCURITÉ D'UNE DÉMOCRATIE IMPLIQUE parfois l'affaiblissement de ceux qui, militaires et policiers, en sont les protecteurs désignés. C'est du moins à cet apparent paradoxe qu'ont été confrontés les responsables gouvernementaux élus pour mettre en place un régime démocratique dans des pays qui avaient connu un régime militaire.

Les démocraties « nouvelles » sont ainsi souvent confrontées à une « question militaire », parfois redoublée par une « question policière » : puisque les forces de sécurité ont attenté à l'ordre constitutionnel démocratique, ou permis que se maintienne un régime autoritaire, puisque leurs agents se sont pour beaucoup impliqués dans une politique de répression systématique à l'encontre de leurs concitoyens¹, les institutions de sécurité

.... (1) Pour autant que les groupes ciblés par la répression aient été composés de citoyens, ce qui n'était pas le cas en Afrique du Sud. Les réformes du régime d'apartheid engagées à partir des années 1970 visaient même à priver une large partie de la population noire de sa nationalité sud-africaine, en la reléguant dans des bantoustans censés devenir indépendants.

peuvent représenter les premiers adversaires du régime démocratique tout juste établi.

Cette « question » militaire et policière n'a bien sûr pas la même portée selon que le régime autoritaire avec les *legs* duquel il s'agit de rompre était ou non, au sens strict, un régime militaire. À cet égard, les quatre cas à partir desquels nous voudrions l'appréhender, ceux de l'Argentine, du Chili, de l'Uruguay et de l'Afrique du Sud, présentent des différences notables². Alors que les trois pays du cône Sud latino-américain ont connu, dans les années 1970 et 1980, un régime militaire, le régime d'*apartheid* sud-africain n'a été que tardivement militarisé : le régime ségrégationniste, instauré par le Parti national à partir de 1948, a fait une place de plus en plus grande aux forces de sécurité – police et armée – au cours des années 1970. Dans le cône Sud, les forces armées – et secondairement certaines forces de police – étaient l'État³. En Afrique du Sud, les forces de sécurité sont devenues un « État dans l'État⁴ ». L'apparence d'évidence du caractère militaire des régimes autoritaires du cône Sud peut elle-même être interrogée : en Argentine et en Uruguay, les forces armées en tant qu'institutions étaient, à travers les juntas collégiales, les détentrices du pouvoir ; au Chili, le régime autoritaire a connu une personnalisation croissante – jusqu'à devenir le « gouvernement Pinochet » – et s'est plus systématiquement appuyé sur des personnels civils⁵.

En dépit de la diversité de leurs points de départ, ces quatre démocraties installées dans les années 1980 et 1990 ont toutes été confrontées à deux problèmes : celui du déséquilibre des relations entre civils et militaires – en regard du critère démocratique de la suprématie du pouvoir civil ; celui d'une définition particulière, sous le régime autoritaire, de la mission des forces de sécurité, alors fondée sur le principe d'une lutte contre « l'ennemi intérieur » (« subversif » et communiste en l'occurrence)⁶. Ces deux problèmes constituent le dilemme entre sécurité et démocratie, caractéristique, souvent, des processus de démocratisation.

L'enjeu est, pour les gouvernements démocratiques, d'une part institutionnel : c'est celui de la « professionnalisation » des forces armées et de la police, c'est-à-dire de

♦♦♦♦

(2) Il ne s'agit pas, bien sûr, de restituer de manière exhaustive les stratégies de « professionnalisation » développées par les gouvernements démocratiques. Seuls certains de leurs traits sont ici évoqués.

♦♦♦♦

(3) Au Chili (1973) et en Argentine (1976), un coup d'État les a installées au pouvoir ; en Uruguay, c'est un coup d'État « progressif » – entériné en 1976 – qui a permis l'installation d'un régime militaire. Dans tous les cas, les instances législatives ont été supprimées, certains partis politiques, sinon tous, pros crits, et le système judiciaire placé sous contrôle.

♦♦♦♦

(4) Chaque autorité civile se voyant associer une autorité militaire par le biais du *joint management system*.

♦♦♦♦

(5) Au-delà du fonctionnement du régime autoritaire, les *legs* dont la gestion incombe aux nouveaux gouvernements démocratiques varient fortement en fonction de l'histoire politique du pays. Il est, par exemple, devenu coutumier d'opposer la tradition d'intervention militaire en Argentine à la « tradition démocratique » du Chili et de l'Uruguay. Cette opposition classique pourrait pourtant être nuancée. Au Chili, par exemple, les forces armées étaient intervenues dans la vie politique en 1924-1925 et en 1932.

Cf. VARAS (A.), 1987, p. 18 sq.

♦♦♦♦

(6) Si ces doctrines « antisubversives » n'ont pas constitué la motivation première ou exclusive de l'intervention militaire, elles sont devenues une justification pérenne, cristallisant les prétentions politiques des forces de sécurité.

leur subordination aux autorités civiles et de leur « dépolitisation ». Mais il est plus large qu'un « simple » réaménagement institutionnel. Rompre avec le régime autoritaire implique en effet d'autre part de modifier les représentations des acteurs : faire accepter aux forces de sécurité leur mission nouvelle, mais aussi amener tous les groupes sociaux et politiques à se déprendre de la doctrine « antisubversive » qui, de doctrine d'emploi des forces de sécurité, en était venue à imprégner, sous le régime autoritaire, l'ensemble des relations sociopolitiques. Ce qui se joue, au-delà d'une tentative de relecture du passé répressif de la société concernée, c'est ni plus ni moins que la « démocratisation » des représentations et des relations politiques, condition de la « consolidation » d'un régime démocratique appelé à s'installer durablement. De ce point de vue, ce qui doit être analysé, ce ne sont pas seulement les *legs* institutionnels de l'ancien régime, ou les stratégies gouvernementales, mais la diffusion des représentations associées à un certain regard sur le passé autoritaire.

Si la démocratisation est bien cette reconfiguration des rapports de force caractérisée, entre autres choses, par la suprématie du pouvoir civil, mais aussi, indissociablement, par la redéfinition des enjeux prioritaires⁷, et, par là, celle des représentations politiques, on comprend que l'enjeu de la sécurité a joué un rôle déterminant dans les processus de transition vers la démocratie qu'ont connus ces quatre pays. De prime abord, l'installation durable du régime démocratique semble se jouer contre la « sécurité ». Consolider la démocratie revient, dans cette perspective, à en faire accepter le principe par tous, et donc à « démilitariser » la vie politique et les représentations : restreindre le rôle des forces de sécurité, obtenir leur soumission aux autorités civiles désignées par la constitution et leur indifférence à l'égard des choix politiques des gouvernements, ainsi que mettre en cause la légitimité de leur action passée (notamment répressive). Mais la légitimité de la forme démocratique du régime – sa « sécurisation » – ne peut être acquise que par la garantie d'une loyauté « active » des institutions de sécurité et de leurs agents, afin d'obtenir qu'ils deviennent les protecteurs de cette démocratie nouvelle, par rapport à d'éventuelles menaces extérieures et à toute

.....

(7) Dans les argumentaires des responsables des premiers gouvernements démocratiques, cette redéfinition prenait la forme d'une substitution de l'objectif de coexistence et d'égalité des citoyens à celui de « l'ordre retrouvé » et de la « sécurité » de certains groupes au détriment des autres.

menace intérieure sur l'ordre constitutionnel démocratique. Le rapport entre sécurité et démocratie se présente donc d'emblée, dans ces démocraties nouvelles, comme un dilemme : sécuriser la démocratie contre les velléités d'intervention militaires et policières dans la vie politique, tout en la sécurisant contre d'autres menaces en s'appuyant sur ces mêmes agents du « monopole étatique de la violence physique légitime ». Ce dilemme devient difficilement surmontable lorsque la démocratie tout juste établie est trop « humble » pour parvenir aisément à une telle normalisation du rôle des forces de sécurité, et des représentations héritées du régime autoritaire.

Dans le cône Sud latino-américain comme en Afrique du Sud, les régimes aujourd'hui en place, dix ou vingt ans après l'installation du premier gouvernement démocratique, sont encore considérés comme des démocraties, quoique imparfaites en regard des critères de définition de la « démocratie libérale »⁸. C'est donc que les gouvernements successifs sont parvenus, au moins de façon minimale, à « sécuriser » la démocratie. Mais, si ces démocraties nouvelles ne semblent plus être à la merci d'un coup d'État militaire (ou d'une obstruction policière), il n'est pas certain qu'elles soient venues à bout de tous les legs des régimes autoritaires : l'homme d'armes est toujours une menace – ou, ce qui revient au même, un potentiel « sauveur de la patrie » contre ses propres dissensions – et « l'ennemi intérieur » est, sans doute, encore l'objet de peurs largement partagées.

....

(8) C'est-à-dire une forme de démocratie qui, en regard de la démocratie « électorale » (qui correspondrait à 61 % des régimes existants en 1996, contre 27,5 % en 1974), satisferait à des critères institutionnels plus nombreux (protection des droits individuels et collectifs, pluralisme politique et social, subordination des militaires, responsabilité des représentants, État de droit, indépendance du système judiciaire). Cf. DIAMOND (L.), PLATTNER (M.F.), YUN-HAN (C.), HUNG-MAO (T.), 1997.

Protéger la démocratie : l'installation « humble » des démocraties nouvelles

Le délitement discret des régimes autoritaires

L'installation du régime démocratique, dans le cône Sud et en Afrique du Sud, n'a pas été triomphant. Aucune levée

en masse de populations hostiles aux tyrans et lasses d'une répression massive ne l'a précédée, même si des mobilisations organisées par des associations, des syndicats et des partis d'opposition l'ont souvent favorisée. L'opprobre de la « communauté » internationale n'a pas été assez constant dans le temps ni assez unanime, même lorsqu'il a donné lieu à une criminalisation du régime et à un blocus économique (dans le cas sud-africain), pour obtenir que les détenteurs illégitimes du pouvoir se retirent. Aucune défaite militaire n'a permis de faire des responsables des régimes autoritaires des « vaincus », même si l'« humiliation » de l'armée argentine lors de la guerre des Malouines a poussé le régime militaire à une reddition rapide. *A fortiori*, aucune défaite militaire « interne » n'a rendu possible la démocratisation : dans le cône Sud latino-américain, les groupes d'opposition armés avaient été défaits peu de temps après le coup d'État⁹. En Afrique du Sud, l'affrontement armé des deux camps (le régime, appuyé sur les forces de sécurité et le cas échéant sur des alliés au sein de la majorité noire, et les mouvements d'opposition comme l'ANC, le PAC et l'Azapo) à partir des années 1960 les a conduits dans une impasse, les contraignant à négocier. Les politiques économiques des régimes autoritaires, parfois désastreuses (en Argentine et en Uruguay), avaient certes amené certains des membres des élites civiles qui les avaient soutenus à prendre leurs distances, mais sans conduire à une répudiation suffisante pour provoquer l'effondrement de ces régimes¹⁰.

Les régimes autoritaires ont certes été victimes de tous ces phénomènes, qui ont contraint leurs responsables à renoncer à leur projet de pérennisation d'un ordre politique autoritaire placé au service d'une minorité sociale ou définie par la « race ». Mais aucun de ces facteurs pris isolément n'explique le passage à la démocratie. Même tous réunis, à des degrés divers, ces facteurs n'ont pas provoqué une démocratisation triomphante. La transition argentine, de toutes la mieux dotée, a pourtant été rappelée à plus d'humilité, du fait de la cohésion insuffisante des démocrates. Les régimes autoritaires du cône Sud et d'Afrique du Sud ont moins succombé devant le principe démocratique, ou à cause de leur illégitimité, qu'à une multitude de

....

(9) Groupes qu'on qualifie le plus souvent d'ailleurs de groupes d'extrême gauche, plutôt que de groupes d'opposition, dans la mesure où ils se sont constitués avant les coups d'État, et donc comme une opposition au gouvernement civil (opposition critique au gouvernement Allende, au Chili, opposition armée à des gouvernements déjà répressifs en Argentine et en Uruguay).

....

(10) La crise économique représente cependant, en Afrique du Sud, un facteur de délitement structurel du régime d'apartheid : le besoin croissant de main-d'œuvre (et d'une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée) était en effet en contradiction avec les politiques de contrôle, notamment spatial, de la majorité exclue des pratiques démocratiques. Cf. PRICE (R.), 1991.

dysfonctionnements, et notamment aux divergences entre leurs responsables. Les « sortants » sont demeurés puissants, parce qu'ils continuaient de détenir le monopole de la violence, parce qu'ils bénéficiaient d'appuis civils importants, voire parce qu'ils continuaient de jouir d'une forte légitimité dans la population (au Chili). Les conditions du changement de régime étaient telles qu'ils pouvaient, sinon en dicter les termes, du moins négocier ces derniers avec l'opposition.

Des nouveaux dirigeants au comportement humble et légaliste

Les processus de transition à la démocratie ont, en effet, été, dans ces pays, placés sous le signe du compromis. Les responsables des régimes autoritaires ont préparé leur sortie – de manière plus ou moins méticuleuse (au Chili) ou hâtive (en Argentine) – dans le cadre de négociations plus ou moins formalisées avec les opposants. Au-delà, les responsables du régime autoritaire restaient les interlocuteurs du régime démocratique.

L'entrée discrète en démocratie a été redoublée, souvent, par l'humilité des prétentions des opposants, devenus gouvernants démocratiques. Ces derniers avaient certes dans leurs atouts la force du principe démocratique – adoubi (parfois tardivement) par les grandes puissances et la communauté internationale, et désiré par la majorité de la population. Mais ils ne pouvaient pas toujours se revendiquer d'un engagement continu et systématique en faveur de la démocratie; certains, parmi les négociateurs qui allaient accéder au pouvoir à la suite des élections démocratiques, avaient parfois accepté, sinon appelé de leurs vœux, le régime autoritaire (à l'instar du Parti démocrate-chrétien, au Chili, ou de certaines fractions du Parti colorado, en Uruguay).

Les responsables des gouvernements démocratiques étaient par ailleurs peu désireux de faire du principe démocratique une source de légitimité « supérieure » justifiant des politiques radicales, remettant en cause le compromis de transition. La conception de la démocratie qui était

....

(11) L'expression « justice dans la mesure du possible » a été employée par le président Aylwin au sujet des poursuites contre les responsables de la répression autoritaire. *El Mercurio*, 8 juin 1992.

....

(12) Ou, pour reprendre l'expression de Javier Santiso, du « possibilisme ». Cf. SANTISO (J.), 1997. Cf. DEZALAY (Y.), GARTH (B. G.), 2002.

....

(13) Principe du droit international qui veut qu'un changement de régime (au contraire d'une transformation du territoire) n'affecte en rien les obligations de l'État, ce qui peut se traduire, sur le plan intérieur, par le respect, par un gouvernement « successeur », de la « législation » édictée par le régime autoritaire (c'est-à-dire par l'absence d'abrogation ou d'annulation globale).

....

(14) La législation d'apartheid ayant été démantelée en 1990, une nouvelle Constitution a été adoptée ; la prééminence du législatif a laissé la place au principe de suprématie de la Constitution.

la leur était souvent une conception humble, fondée sur la seule légitimité électorale et orientée vers une recherche du consensus. Les membres du Parti socialiste chilien, qui avaient pour certains participé au gouvernement Allende, sont par exemple devenus les plus fervents défenseurs d'une politique raisonnable et prudente, axée sur la réforme « dans la mesure du possible », la négociation et le consensus le plus large possible¹¹. En Afrique du Sud, où l'opposition bénéficiait du double statut de défenseur de la démocratie et d'acteur du démantèlement d'un système raciste, ainsi que de l'appui certain d'une majorité exigeant des réformes majeures, l'ANC a progressivement renoncé à une grande partie de ses principes « radicaux » : application systématique du principe majoritaire, État unitaire, programme économique fondé sur les nationalisations, etc. Ceux-là mêmes qui, une ou deux décennies auparavant, adhéraient à un modèle révolutionnaire, un principe de *tabula rasa*, avaient fini par embrasser la cause du réformisme et du consensualisme¹².

L'humilité des prétentions des responsables gouvernementaux s'est traduite par une attitude « continuiste » : aucun des gouvernements démocratiques n'a opté, sur le plan juridique, pour une rupture radicale avec l'ancien régime. Là où le gouvernement de la Libération, en France, s'était autorisé, au nom d'une légitimité supérieure (supérieure même à la sanction électorale, dans la conception d'un général de Gaulle), à considérer la législation du régime de Vichy, et sa légalité, comme nulles et non avenues, les gouvernements démocratiques du cône Sud et, à un degré moindre, d'Afrique du Sud, ont respecté le principe de la continuité de l'État¹³. Si le gouvernement Alfonsín, en Argentine, a qualifié le régime militaire de régime *de facto* – mais sans en tirer toutes les conséquences, c'est-à-dire une annulation des « lois » de ce même régime –, les gouvernements uruguayen et chilien se sont considérés comme tenus tant par les actes législatifs des régimes autoritaires (jusqu'à leur remplacement progressif par des lois nouvelles) que par les compromis passés lors des négociations. En Afrique du Sud, l'installation de la démocratie est allée de pair avec un complet renouvellement constitutionnel et législatif¹⁴, mais conformément aux principes sur lesquels

s'étaient accordés, de 1990 à avril 1994 (date des premières élections démocratiques), les deux principaux négociateurs (l'ANC et le Parti national).

Délitement généralement discret des régimes autoritaires (et non effondrement), comportement humble et «légaliste» des responsables du gouvernement démocratique : ces deux caractéristiques communes aux transitions démocratiques dans le cône Sud et en Afrique du Sud ont représenté les bornes qui délimitaient ce qu'il était possible de faire pour «sécuriser» la démocratie. Un «pacte» avait été signé et devait être respecté; une «place» devait être faite aux sortants¹⁵. Au risque de ne normaliser que superficiellement le rôle institutionnel des forces de sécurité. Au risque aussi, peut-être, de permettre que survivent les conceptions «contre-insurrectionnelles» de la sécurité intérieure auxquelles adhéraient les sortants.

Les gouvernants démocratiques étaient confrontés à un dilemme : consolider le cadre démocratique en l'affaiblissant; ne pas porter atteinte, par exemple, aux prérogatives des sortants pour que ceux-ci ne concrétisent pas leurs menaces d'intervention ou d'obstruction; ne pas (trop) questionner leur légitimité, et par là admettre que leurs discours demeurent légitimes. Pour reprendre l'expression utilisée par Augusto Pinochet pour qualifier sa conception d'une démocratie bien ordonnée, et faisant une large place aux forces armées (la démocratie «protégée»), les gouvernants démocratiques se donnaient pour objectif de «protéger» la démocratie, mais en la protégeant, peut-être, contre ses propres principes.

.....

(15) Notons que ces caractéristiques concrètes correspondent aux hypothèses de la «transitologie», tant en ce qui concerne les formes les plus courantes de la transition vers la démocratie à partir des années 1970, que ses formes les plus souhaitables : une transition «pactée» (ou pactisée) dans laquelle il est crucial de «garder au sortant (*incumbent*) une position de force relative». Cf. LINZ (J. J.), SHAIN (Y.), 1995, p. 94.

Sécuriser la démocratie : la tranquillité des sortants

Le choix de l'exemption en matière de poursuites pénales

Ce choix de la «protection» de la démocratie a eu une traduction concrète immédiate : les responsables des premiers

gouvernements démocratiques ont dans l'ensemble décidé de ne pas poursuivre, du moins pas systématiquement, les responsables des crimes auxquels avait donné lieu la politique de répression des régimes autoritaires.

Cette exemption de poursuites n'est certes pas allée de soi pour les responsables démocratiques. Les gouvernements chiliens ont été contraints, faute d'une majorité parlementaire permettant de supprimer les « enclaves » autoritaires dont s'était doté le régime, d'accepter les conséquences du décret-loi d'amnistie édicté par le régime Pinochet en 1978. Le premier gouvernement démocratique argentin a initialement opté pour une restriction des poursuites aux « donneurs d'ordres » et responsables des crimes « atroces et aberrants ». L'ANC, en Afrique du Sud, a choisi de donner une traduction restrictive à l'accord auquel il était arrivé avec le Parti national, sous la forme d'un octroi individuel et conditionnel de l'amnistie pour des crimes politiques précisément définis. Seul le premier gouvernement uruguayen, appuyé par la plupart des partis politiques, a en fait retenu le principe d'une amnistie générale, octroyée sans conditions à tous les agents de la violence d'État¹⁶. Le principe de l'amnistie a été néanmoins accepté par tous les gouvernements démocratiques.

Ce recours à l'amnistie, sous quelque forme que ce soit, a généralement été présenté par les responsables des gouvernements démocratiques comme le prix à payer pour la « sécurisation » de la démocratie, soit que le seul respect du compromis de transition permette d'espérer qu'aucune « guerre civile » ne se déclenche – en Afrique du Sud – soit que l'exemption de poursuites pénales soit directement liée à la menace d'un nouveau coup d'État – dans le cône Sud. Rien ne permet de confirmer, ni d'infirmer, la véracité (ou la sincérité) de cette justification de l'amnistie par la crainte d'un regain de la violence politique et d'un renversement du régime démocratique à peine installé. Même là où les menaces ont été les plus évidentes, comme en Argentine, il n'est pas certain qu'elles soient la cause directe de l'abandon des poursuites. La loi dite de l'« obéissance due » qui a été adoptée après une mutinerie militaire est en effet conforme au principe des poursuites restrictives posé par le président Alfonsín dès son installation,

.....

(16) Loi d'amnistie dite de la « caducité de la prétention punitive de l'État », approuvée par référendum en avril 1989. Pour des détails sur ces différentes lois d'amnistie, cf. LEFRANC (S.), 2002b.

en 1983. Mais quel que soit le caractère raisonnable de ces anticipations inquiètes, c'est bien au nom de la protection du régime démocratique contre les velléités d'intervention des forces de sécurité qu'ont été adoptées les lois d'amnistie.

La sécurité de l'État de droit démocratique prévalait donc sur le complet respect de ses principes substantiels, notamment celui qui veut que tous les citoyens soient égaux devant la loi, tous les plaignants dotés d'un égal accès à la justice et tous les responsables présumés de crimes également susceptibles d'être jugés et, le cas échéant, sanctionnés. Et cette « exception » portait sur des crimes considérés par les gouvernants eux-mêmes comme les plus « graves » et les plus massifs ou systématiques : des assassinats, des attentats, des actes de torture et des « disparitions ». La démocratie nouvelle bénéficiait, sans doute, d'une stabilisation immédiate, mais ses fondements devenaient continûment contestables : par les victimes et leurs proches, souvent réunis en associations mobilisées pour obtenir le rétablissement du « cours normal » de la justice, mais aussi par n'importe quel citoyen ayant gardé en mémoire cette brèche dans le système de protection juridique – à commencer par ceux qui en avaient bénéficié.

L'insuccès relatif des politiques de « vérité »

Les lois d'amnistie peuvent aussi se voir imputer une autre forme d'effet pervers : en interrompant les poursuites pénales, elles interdisaient aussi que soient entendues, devant un tribunal, les versions de l'histoire des uns et des autres ; elles rendaient impossible, notamment, le réexamen critique des récits des sortants et de leurs justifications des actes de répression. Pour les responsables des régimes autoritaires, mais aussi pour une grande partie des membres des forces de sécurité qui avaient pris part à la répression, les actes commis s'inscrivaient dans une lutte légitime contre la « subversion communiste », corollaire

♦♦♦♦

(17) Cette entreprise de sauvegarde de la « patrie » trouve une légitimation dans la stratégie militaire déclinée par la doctrine de la sécurité militaire à laquelle les régimes militaires du cône Sud ont tous adhéré (quoique à des degrés divers). Si celle-ci se fonde sur une radicalisation du conflit Occident-Orient, plaçant l'Amérique latine à « l'arrière-garde du monde d'Occident » et, par là, à l'avant-garde de ses positions défensives, le conflit se joue avant tout à l'intérieur des pays. La guerre inéluctable est une guerre totale : elle mobilise toutes les armes – atomiques, conventionnelles, modalité révolutionnaire – et se mène sur tous les fronts, comme l'indique cette déclaration de l'armée uruguayenne lors de la xiv^e conférence des armées américaines en 1981, à Washington : « *La subversion [...] est l'action destinée à saper la force militaire, économique, psychologique, morale ou politique d'un régime. L'armée de l'Uruguay identifie la subversion comme les actions violentes ou non menées à des fins ultimes de nature politique dans tous les domaines de l'activité humaine qui se manifestent dans le cadre interne d'un État et dont les finalités sont perçues comme inadéquates pour le système politique global.* » Cité par PERELLI (C.), 1987.

♦♦♦♦

(18) En Uruguay, une politique similaire n'a été engagée que tardivement, avec l'installation, en 1999, de la Commission pour la paix.

♦♦♦♦

(19) « *Bien que tous les principaux acteurs soient responsables de violations, la responsabilité essentielle est imputable à l'État et à ses alliés* », conclut la commission sud-africaine dans son rapport. Truth and Reconciliation Commission/Department of Justice, 1999.

nécessaire d'une « défense de la patrie » et d'un projet de restauration de l'autorité de l'État, mais aussi forme stratégiquement adéquate de réaction aux méthodes « insurrectionnelles » supposées être employées par « l'ennemi (communiste) intérieur ». Puisque ce dernier employait, pour les tenants du régime autoritaire, « toutes » les armes sur « tous » les fronts, il était nécessaire d'y répondre par tous les moyens et sur tous les fronts¹⁷. La répression avait été une « guerre » : les actes commis ne pouvaient donc, à l'exception de rares « excès » individuels, être considérés comme des crimes.

Par conséquent, les gouvernants démocratiques, en interdisant que ces actes soient qualifiés comme des crimes, couraient le risque de valider les versions de l'histoire défendues par les sortants. C'est pour compenser cet effet pervers que les premiers gouvernements démocratiques ont eu recours à une politique de « vérité »¹⁸. Faute de verdict judiciaire rétablissant la vérité dans des cas précis, il était nécessaire de proposer une vérité – vérité sur le sort des victimes de la répression et vérité sur les événements historiques qui avaient rendu possible cette répression – qui, sans avoir les effets déstabilisateurs présumés de la sanction pénale, permettrait selon les responsables gouvernementaux de délégitimer les justifications des sortants et de distinguer la « victime » (l'ancien subversif et ses proches) et le coupable.

C'est une mission de ce type qui a été confiée, en Argentine, au Chili et en Afrique du Sud, aux commissions dites de vérité et de réconciliation. Celles-ci ont dans l'ensemble affirmé, dans leurs rapports, qu'il avait existé une politique de répression systématique et planifiée, dont la responsabilité incombait aux forces de sécurité (et aux gouvernements d'apartheid, en Afrique du Sud)¹⁹. En déléguant l'élaboration de cette vérité historique à des personnes « de bonne réputation » et représentatives des différentes opinions politiques, les gouvernements espéraient de surcroît susciter une dynamique d'appropriation consensuelle du récit produit, et notamment encourager les sortants à reconnaître les crimes commis.

Si les résultats obtenus par les commissions sont très variables et difficiles à évaluer²⁰, «l'aveu» espéré (de la part des organisateurs de la politique de répression comme de la part des individus responsables de crimes) a cependant rarement été offert: les responsables, et plus largement les représentants des institutions de sécurité, ont continué de défendre la légitimité de leur action. Les lois d'amnistie, mais aussi le relatif insuccès des politiques de «vérité» – du moins en ce qui concerne leur capacité à amener les sortants à reconnaître les crimes commis – ont eu pour effet d'octroyer un statut d'exception aux sortants, bénéficiant d'une exemption par rapport aux justiciables ordinaires mais aussi, peut-être, habilités par là à tenir un discours sur l'histoire généralement non conforme à la vérité produite, au nom de la communauté démocratique, par les commissions de vérité et de réconciliation (qu'il la contredise ou la caricature). Lorsqu'un verdict judiciaire a entériné, de manière toujours sélective, des responsabilités individuelles, comme en Argentine et en Afrique du Sud, ces poursuites ont presque toujours été dissociées de l'ordinaire de la sanction²¹ et n'ont pas empêché la pérennisation des justifications «antisubversives» de la violence d'État.

Éviter une complète délégitimation des forces armées

Cette validation «par défaut» des récits des sortants a pu être confortée par la volonté des gouvernements démocratiques de «normaliser» le fonctionnement politique du régime. Dans cette perspective, la mise entre parenthèses de la responsabilité pénale des agents de la violence d'État ne pouvait contribuer à la consolidation de la démocratie qu'associée à une redéfinition de la responsabilité professionnelle et publique des forces de sécurité. Or, si l'amnistie était nécessaire sur le plan de la *realpolitik* – mais aussi de la «réconciliation» d'une société divisée –, elle pouvait impliquer une «criminalisation», aux yeux de nombreux groupes sociaux et politiques, de tous les agents des forces

.....

(20) Pour une restitution détaillée de leur fonctionnement, cf. LEFRANC (S.), 2002b, *op. cit.*

.....

(21) En Argentine, le principe des poursuites sélectives a été, au moyen de la loi du «point final», limité à une courte période; les conséquences des poursuites qui avaient déjà eu lieu ont été par la suite effacées par les décrets de grâce adoptés en 1989 et 1990 par le président Menem. En Afrique du Sud, l'examen quasi judiciaire des cas individuels par le Comité sur l'amnistie (composante autonome de la Truth and Reconciliation Commission) était limité par le caractère volontaire de la candidature à l'amnistie, l'octroi de l'amnistie lorsque les conditions étaient remplies et, lorsqu'elles ne l'étaient pas, la faible probabilité de poursuites pénales ultérieures.

.....

(22) Dans l'exposition des motifs accompagnant le projet de loi. Loi n° 23 492, publiée dans le *Boletín oficial* du 29 décembre 1986.

.....

(23) Dans le cas uruguayen, en l'absence de politique de « vérité », c'est ce type de version gouvernementale de l'histoire qui a prévalu, bien qu'un organisme de défense des droits de l'homme, le Serpaj, ait produit, à titre privé, un rapport comparable à ceux des commissions de vérité.

de sécurité, puisque nul verdict pénal ni mécanisme d'épuration disciplinaire n'avait statué sur les responsabilités individuelles. Dans la mesure où le régime démocratique devait « faire avec » les institutions de sécurité existantes, il fallait éviter leur délégitimation. La loi dite du « point final », en Argentine, devait ainsi mettre fin, selon Raúl Alfonsín, à « la situation de suspicion indiscriminée qui se projette sur les forces armées en tant qu'institution », à « l'apparence d'une responsabilité généralisée »²².

Si l'innocence pénale des agents de l'État était affirmée, une forme de responsabilité devait néanmoins être établie pour éviter que les forces de sécurité ne soient jugées par une minorité active – sinon par une majorité – comme collectivement et continuellement responsable de la violence. La « vérité » établie par les commissions de vérité et de réconciliation a, pour cette raison, parfois été concurrencée par une « vérité gouvernementale » soucieuse d'alléger le fardeau de la culpabilité pesant sur les forces de sécurité²³. Le cas argentin en est l'exemple le plus clair, puisque le premier gouvernement démocratique a tenté, dès son installation, à la fois de faire admettre une hiérarchisation des responsabilités individuelles – distinguant les « moins mauvais » des « pires » – et de diffuser une version de l'histoire atténuant de fait la responsabilité des forces armées. Dans un discours tenu le 30 septembre 1983, le président Alfonsín discernait trois niveaux de responsabilité : ceux qui, contrevenant aux principes éthiques fondamentaux et aux règles juridiques en vigueur, avaient conçu les méthodes de répression et avaient donné les ordres afin que celle-ci soit mise en œuvre, ceux qui, respectant ou non de tels ordres, avaient commis des « faits atroces ou aberrants », et ceux qui, dans un climat général de confusion et de contrainte, avaient obéi aux ordres de supérieurs sans se rendre coupables d'atrocités ou d'aberrations. Cette hiérarchisation des responsabilités individuelles a par la suite été entérinée par la loi sur l'« obéissance due ». Peu de temps après ce discours, par deux décrets ordonnant la poursuite des membres des juntas militaires et des principaux chefs des groupes armés d'extrême gauche, le même Alfonsín posait une équivalence entre les responsabilités des uns et

des autres. La simultanéité des deux décrets, comme leur contenu, équivalait en effet à condamner également « terrorisme d'État » et violence politique contre le régime ou « terrorisme contre l'État ». Cette « *théorie des deux démons* » peut même être interprétée comme allant au-delà de l'affirmation d'équivalence, pour imputer la responsabilité première de l'« époque d'affrontements » aux groupes armés d'extrême gauche, représentant avec leurs ennemis des « intérêts extérieurs qui ont choisi notre pays pour mesurer leurs forces »²⁴.

Paradoxalement, c'est parce qu'il avait opté pour des poursuites judiciaires – quoique sélectives – que le premier gouvernement démocratique argentin a tenté le plus vigoureusement d'atténuer les accrocs supportés par la réputation des forces armées. Au Chili et en Afrique du Sud, la situation a été à maints égards plus complexe. Dans le premier cas, il s'agissait plus, pour les gouvernements de la Concertation démocratique (coalition de centre gauche au pouvoir depuis 1989) d'inciter la société chilienne dans son ensemble à prendre ses distances par rapport à une armée encore très légitime. Dans le second cas, les gouvernements, majoritairement composés de membres de l'ANC, tendaient à adhérer à la version de l'histoire du mouvement d'opposition au régime d'apartheid, selon laquelle l'apartheid avait été un crime contre l'humanité, dont la responsabilité exclusive incombait aux gouvernements et aux forces de sécurité. C'est donc, plutôt, du côté des commissions de vérité elles-mêmes qu'ont été produits des récits susceptibles de faire l'objet de lectures divergentes. Non que les membres des commissions aient été soucieux d'éviter une décrédibilisation collective des institutions de sécurité. Mais une composition « équilibrée » en regard de la diversité des opinions politiques, au Chili, et le souci de l'exactitude historique, les a conduits à développer des discours « nuancés », attribuant une responsabilité au moins partielle aux mouvements d'opposition au régime. Ainsi, pour la Commission Rettig, le gouvernement Allende portait en partie la responsabilité de la polarisation politique, puisque « un climat objectivement propice à la guerre civile existait »²⁵. D'une manière assez proche, la Truth and Reconciliation Commission a mis l'accent sur la responsabilité

.....

(24) Le régime militaire, qualifié de « *de facto* », n'en semblait pas moins justifié dans son origine, sa condamnation portant surtout sur l'« emballement » de la répression militaire après « l'élimination » des « terroristes », emballement caractérisé par une sortie du cadre légal et une extension injustifiée du cercle des « subversifs ».

.....

(25) Comisión nacional de verdad y reconciliación, 1993, p. 10.

....

(26) Le rapport de la Commission Rettig fut ainsi jugé «biaisé et partial», «le produit de négociations avec la droite et le secteur militaire», par le leader de l'Association des familles des personnes exécutées pour des raisons politiques (AFEP).

....

(27) Cité par CAVALLA SEPÚLVEDA (A.), SALAZAR (M.O.), 1997, p. 94.

« morale » de l'ANC dans certains crimes, notamment ceux intervenus dans les camps d'entraînement à la lutte armée du mouvement. Si ces nuances ne pouvaient directement être instrumentalisées par les forces armées, du moins pouvaient-elles affaiblir un discours tenant lieu de contre-poids aux versions autoritaires de l'histoire²⁶. La concurrence, ou la complexité, des récits historiques donnés pour vrais a pu renforcer la justification par les tenants de l'ancien régime de leur action passée. Quoi qu'il en soit, la publication des rapports des commissions, et les cérémonies auxquelles elle a donné lieu, n'ont pas réussi à amener les forces de sécurité à une reconnaissance, par les représentants des institutions, des crimes commis. Pinochet répondit au rapport de la Commission Rettig, dans sa « déclaration finale » : *« L'armée du Chili ne voit certainement aucune raison de demander pardon pour avoir pris part à cette tâche patriotique [du rétablissement de la paix sociale et de la démocratie]. »*²⁷

Consolider la démocratie : une politique de normalisation inachevée

À défaut d'obtenir des forces de sécurité la reconnaissance de leur passé répressif, les gouvernements démocratiques pouvaient miser sur un autre aspect de « normalisation », impliquant lui aussi une prise de distance des militaires (et, parfois, des policiers) par rapport aux attributs d'une « gloire » passée : un budget et des effectifs « surévalués », le refus d'une subordination aux autorités civiles et, enfin, le rejet de la définition démocratique des rôles respectifs des forces de sécurité.

Des ressources « normalisées »

Les ressources dont disposent les forces armées ont, dans l'ensemble, été revues à la baisse. Les dépenses militaires représentent 1,1 % à 1,6 % du PIB en Argentine, en Uruguay

et en Afrique du Sud (en 2000 et en 2001), soit une forte réduction par rapport à leur niveau au moment de l'installation du régime démocratique (4,4 % en Argentine, par exemple). Au Chili, les dépenses militaires restent plus élevées dans la mesure où le budget militaire représente, dans les termes de la Constitution de 1989, un montant fixe et garanti du budget national (ainsi qu'une part du chiffre d'affaires de l'industrie minière du cuivre); ces dépenses représentaient 3,1 % du PIB en 1999. Néanmoins, ce mécanisme de protection a pu être utilisé par les gouvernements démocratiques dans un sens défavorable aux intérêts de l'armée, le montant garanti étant interprété comme un plafond, en dépit de l'inflation. De la même manière, les effectifs des forces armées, à l'exception du cas de l'Afrique du Sud (confrontée à la nécessité d'intégrer les anciennes armées d'opposition), ont généralement décliné, et cela même au Chili (de 127 000 hommes au milieu des années 1980 à 95 000 à la fin des années 1990).

Une subordination croissante des militaires, à défaut de leur loyauté

Mais ces réductions, qui dans certains cas participent d'une « rationalisation » des forces armées, ne suffisent pas à leur « normalisation », au sens notamment de l'institutionnalisation de rapports entre civils et militaires conformes à leur agencement démocratique traditionnel.

Cet objectif de subordination était *a priori* plus facile à atteindre que la reconnaissance du caractère criminel de leur action passée par des sortants souvent convaincus de la légitimité de leur intervention. Accepter la primauté des autorités civiles n'implique en effet ni la disparition de toute autonomie, ni l'incapacité à obtenir la satisfaction de demandes corporatistes. La subordination des forces armées n'exige pas, à un autre niveau, une stratégie gouvernementale de confrontation. Dans certains cas, même, l'acceptation par les militaires de la primauté des autorités civiles peut aller de pair avec une amélioration de leurs rapports mutuels, lorsque ces relations ne sont pas aussi institutionnalisées que le voudraient les critères de la

bonne démocratie. Le président argentin Carlos Menem, qui a succédé à Raúl Alfonsín, est ainsi venu à bout des mutineries militaires, en obtenant notamment que l'armée elle-même les réprime. Il s'est aussi assuré l'acceptation par la hiérarchie militaire de ventes de biens de l'armée et d'un processus de privatisation des entreprises de défense qui pourtant l'affaiblissaient. Ces deux succès ont été remportés à la fois par la liquidation des conséquences des poursuites judiciaires antérieures (au moyen de grâces), l'assurance d'une clôture du chapitre de la répression, et par l'établissement de liens personnels avec les responsables des forces de sécurité, au détriment du ministère de la Défense qui avait pourtant connu, sous le précédent gouvernement, un début de renforcement.

Le degré d'acceptation, par les membres des forces de sécurité, de cette règle de la subordination, ainsi que les formes par lesquelles elle est affirmée, varient bien sûr selon le contexte politique. Seul le Chili n'a pas connu de réaffirmation législative de la suprématie du président en tant que chef des armées et des pouvoirs du Parlement : une telle réaffirmation impliquerait une réforme constitutionnelle, que les gouvernements de la Concertation démocratique ne peuvent, faute d'une assise parlementaire suffisante, espérer. Ces gouvernements (du moins ceux dont les responsables, comme Patricio Aylwin, avaient écarté une stratégie de coopération) ne pouvaient donc guère s'aventurer au-delà d'une « guerre » du protocole. Assister ou pas à une cérémonie officielle, consulter ou non son interlocuteur : c'est par des décisions de ce type que Aylwin et Pinochet ont affirmé, au début du processus de démocratisation, leur indépendance l'un par rapport à l'autre. En Argentine (1988), en Uruguay (1988) et en Afrique du Sud (1995), des lois ont réaffirmé le principe constitutionnel de la subordination de l'armée aux autorités civiles.

Mais la concrétisation d'une normalisation des relations entre civils et militaires se fait parfois attendre : si l'institutionnalisation de ces relations – par le biais du ministère de la Défense et, lorsque des réformes législatives sont votées, des commissions parlementaires – a progressé en Afrique du Sud et, de manière erratique, en Argentine, ce n'est pas le cas en Uruguay et au Chili, où des relations directes

(conflictuelles ou de négociation) demeurent la règle. La soumission des forces armées aux autorités désignées par la Constitution a souvent été mise à l'épreuve lorsque les pouvoirs civils ont exercé leur droit de nomination, de promotion ou de révocation des officiers, droit d'autant plus crucial qu'il pouvait contribuer à la marginalisation, au sein des forces armées, des plus fervents sympathisants du régime autoritaire. Alors que les mutineries avaient donné lieu à une relative solidarité entre les différents niveaux de la hiérarchie militaire (d'autant plus remarquable que les forces armées étaient sorties très divisées de la dictature et surtout de la guerre des Malouines), ni les sanctions disciplinaires prises contre les *carapintadas* (terme qui désigne, en référence à la peinture de guerre, les mutins), ni le rejet par le Sénat des promotions de militaires impliqués dans les violations des droits de l'homme, n'ont provoqué, en Argentine, de rébellions des officiers. Le gouvernement uruguayen a récemment pu user de son pouvoir de limoger le chef d'état-major, et le gouvernement sud-africain a révoqué le commandant en chef. Au Chili, la situation est plus complexe : le général Pinochet, commandant en chef des forces armées jusqu'en mars 1998, a constamment affirmé son autonomie à l'égard du pouvoir civil ; il a été appuyé par l'armée, lorsque sa responsabilité était mise en cause par les tribunaux pour corruption (affaire dite des « pinochèques »). Des démonstrations de force ont, à deux reprises, eu lieu en réaction à des enquêtes judiciaires. Avec son remplacement par Ricardo Izurieta, qui n'avait pas été impliqué dans la répression, civils et militaires se sont rapprochés dans le cadre d'une politique de coopération, et les conflits ont généralement été canalisés.

En dépit de la fréquence des bravades et, parfois, des fâcheries officialisées, l'acceptation par les forces de sécurité de leur subordination aux autorités civiles constitutionnellement désignées s'est accrue. Mais si les rapports entre civils et militaires se rééquilibrent, dans ces démocraties nouvelles, ce n'est pas du fait de l'adhésion, même seulement raisonnée, de l'ensemble de la hiérarchie à la nouvelle norme démocratique. C'est, plutôt, du fait de la diversification des attitudes au sein des institutions de sécurité.

....

(28) M. Balza a notamment déclaré : « Nous ne devons pas nier davantage l'horreur vécue. La fin ne justifiait pas les moyens. L'armée a utilisé des méthodes illégitimes pour obtenir des informations, qui allaient jusqu'à la suppression de la vie. Je ne puis offrir que l'engagement que nous ne répéterons pas les erreurs du passé, dont j'assume toute la responsabilité institutionnelle. »

Celles-ci étaient rarement sorties très unies de la période autoritaire ; souvent rapprochées pour faire face à la menace d'un réexamen judiciaire du passé, elles se sont à nouveau dissociées sitôt que cette menace a semblé être écartée, ou lorsque les enjeux sur lesquels leurs membres pouvaient diverger devenaient plus nombreux. Le renforcement d'un groupe d'officiers supérieurs moins impliqués dans la répression passée, et soucieux de défendre les intérêts de l'institution dans un contexte profondément modifié, a fait éclater l'apparence d'unanimité. En Argentine, cette rupture autour de responsables militaires tenants de la normalisation et de la professionnalisation au sens large s'est exprimée au plus haut niveau de la hiérarchie militaire, puisque c'est, en 1995, le commandant en chef des forces armées lui-même qui a demandé le « pardon » de la société et a reconnu les faits de répression²⁸. Même au Chili, pays dans lequel la cohésion des forces armées semblait inexpugnable, les détenteurs du pouvoir militaire – comme Ricardo Izurieta – pouvaient, sinon prendre leurs distances, du moins jouer habilement d'une double loyauté, à l'égard de Pinochet et à l'égard du pouvoir civil.

Le défi de la redéfinition démocratique du rôle des forces armées

Alors que les attitudes, concernant, parfois, le passé mais, plus souvent, le rôle actuel des forces de sécurité, connaissent une diversification en leur sein, l'acteur politique qu'était l'armée semble disparaître de la scène publique des démocraties nouvelles. Du moins les forces de sécurité ne semblent-elles plus vouloir régir la destinée de leurs sociétés.

La fin des régimes autoritaires n'a pas donné lieu à une politisation collective des militaires, du moins sous la forme de la création de « partis militaires ». Le seul contre-exemple est le cas argentin, avec la création tardive, en 1991, du Modin (Movimiento por la dignidad y independencia) de l'ancien colonel rebelle Aldo Rico, qui rassembla jusqu'à

9,2% des suffrages, pour ensuite obtenir des résultats mineurs. Dans l'ensemble, les forces armées argentines ne représentent plus un acteur politique à part entière; les deux principaux partis, radical et péroniste, semblent avoir rompu avec une logique d'affrontement «à tout prix», y compris dans sa dimension d'alliances avec les militaires²⁹. Ailleurs, les liens existant entre les forces armées et des partis politiques revendiquant une partie de l'héritage de l'ancien régime ont pu subsister: au Chili, la droite parlementaire peut encore être considérée comme l'alliée des forces armées rassemblées derrière le général Pinochet³⁰. En Afrique du Sud, cependant, le succès de la normalisation de la South African National Defence Force (SANDF) pourrait être entaché par l'existence d'une méfiance des responsables de l'armée à l'égard du nouveau régime: d'anciens généraux du régime d'apartheid se présentent ponctuellement comme des interlocuteurs politiques – lorsqu'il s'agit de négocier une amnistie générale avec le gouvernement – et les activités d'obstruction ou de déstabilisation (criminelles, le cas échéant) demeurent nombreuses.

La capacité des responsables militaires à se projeter dans une action de type politique a donc sans doute été fortement amoindrie par l'expérience autoritaire et les changements intervenus depuis la démocratisation. Les forces armées demeurent néanmoins, dans ces démocraties nouvelles, un acteur «politique», dans la mesure où leur mission n'est pas conforme à la définition qui en est traditionnellement donnée en démocratie, c'est-à-dire restreinte à la seule défense du pays contre les menaces extérieures (et, le cas échéant, contre les atteintes à l'ordre constitutionnel). Les régimes militaires (ou, dans le cas sud-africain, le régime d'apartheid militarisé) avaient tous, en effet, légalisé une doctrine «contre-insurrectionnelle» forgée dans le contexte de la «guerre froide», à partir des doctrines de l'armée française en Indochine et en Algérie, et de l'armée américaine au Vietnam. Les forces armées s'étaient donc auto-habilitées³¹ à intervenir dans les conflits politiques intérieurs, et par là érigées en «défenseurs de la patrie et de l'ordre chrétien occidental». C'était sur ce mandat de maintien d'un ordre politique intérieur précisément défini

.....

(29) Cf. LEFRANC (S.), 2002a, p. 127-143.

.....

(30) Quoiqu'elle ait pris, récemment, ses distances, avec le général Pinochet.

.....

(31) Elles l'avaient parfois été par des gouvernements élus, par exemple à travers une loi de 1966 en Argentine.

que les gouvernements démocratiques devaient revenir. À cette fin, des réformes législatives ont parfois été engagées. En Afrique du Sud, le Livre blanc sur la défense a redéfini, en 1996, la mission des forces armées – auparavant chargées de défendre le pays contre l'« assaut total » (*total onslaught*) –, cantonnées à la défense contre les agressions extérieures et tenues de respecter le droit international. En Uruguay, une loi d'avril 1988 confirmait la limitation constitutionnelle du rôle des forces armées. Dans d'autres cas, cette réforme n'a pas eu lieu (au Chili) ou a été menée de manière contradictoire : la mission de l'armée argentine a ainsi été restreinte par une loi de 1988, pour être ensuite progressivement élargie au moyen de décrets présidentiels qui, alors même qu'une loi a réaffirmé en 1992 la répartition traditionnelle des rôles, n'ont pas été abrogés.

Quelle que soit la portée des réformes législatives, la répudiation des doctrines contre-insurrectionnelles n'est par ailleurs jamais parvenue à convaincre tout à fait les principaux intéressés. Les hauts responsables du régime militaire ont continué de défendre leur action passée, mais aussi parfois sa légitimité présente³². Mais même les commandants en chef, souvent moins directement impliqués dans l'ancien régime, ont parfois explicitement (au Chili et en Uruguay) réaffirmé la « mission patriotique » de l'armée : rétablissement de la « paix sociale », voire « lutte contre son vieil ennemi marxiste ». Ce refus, aux plus hauts niveaux de la hiérarchie militaire, d'une redéfinition démocratique des rôles, atteste la permanence, au sein de certains groupes d'officiers, d'une obsession, irréductible à son caractère instrumental, de « l'ennemi intérieur ». La tradition d'interventionnisme politique des forces armées semble, dans ces quatre cas, s'être atténuée, mais leur attitude à l'égard du régime démocratique demeure ambivalente, faute d'une renonciation absolue à la mission de gardien de l'ordre intérieur.

La réduction du budget et des effectifs militaires, la redéfinition législative de la mission des forces armées et la relative normalisation des relations institutionnelles entre civils et militaires sont autant d'indices d'une « professionnalisation » en cours des forces armées, assez poussée en Argentine et en Afrique du Sud, tout juste

.....

(32) « La racaille marxiste continue à faire la loi dans le pays », général Contreras, ancien chef de la DINA chilienne, *Libération*, 1^{er} juin 1995.

esquissée au Chili. Cette professionnalisation est cependant doublement limitée : parce qu'elle n'a pas toujours donné lieu à une réforme globale de l'organisation de l'armée (programmée, mais toujours attendue, en Argentine et en Uruguay), mais aussi et surtout parce qu'elle dépend d'une évolution par définition plus longue des représentations des membres des forces armées.

Conclusion

S'il semble aujourd'hui peu probable que l'armée renoue, dans le cône Sud, avec ses velléités d'intervention politique, et que la SANDF sud-africaine opte collectivement pour une stratégie de déstabilisation du régime démocratique, la normalisation complète de leur rôle et de leurs objectifs se fera attendre plus longtemps. La difficulté, pour un grand nombre d'agents des forces de sécurité, de se déprendre du rôle qui leur avait été assigné sous le régime autoritaire, n'est pas sans rapport avec l'exception judiciaire initiale, qui a parfois eu pour effet de justifier les prétentions « anormales » des responsables militaires les plus étroitement associés à l'ancien régime. Les réformes institutionnelles n'ont pas encore été entérinées dans les représentations : les attitudes publiques se sont diversifiées, les alliances politiques commencent d'être reconfigurées (en Argentine et au Chili), mais « l'ennemi intérieur » continue d'être une cible désignée. Et les « bonnes raisons » gouvernementales de ne pas rejeter de tels discours, sinon d'inciter à leur développement, sont nombreuses, compte tenu de la priorité donnée à la lutte contre ce qui est souvent qualifié, de manière partiellement abusive, de délinquance de droit commun³³. Les forces de sécurité demeurent parfois un recours politique potentiel, quoique sous une forme différente de l'interventionnisme politique et, pour certains groupes, parmi lesquels des associations de victimes de la répression, un adversaire politique (lorsqu'ils ne parviennent pas à en faire un justiciable ordinaire³⁴).

■ Sandrine LEFRANC

Chargée de recherche au CNRS

♦♦♦♦

(33) Dans le cône Sud, cette désignation oublie la corrélation directe entre les disparités socio-économiques très importantes et cette « violence ordinaire » ; elle passe outre, aussi, l'existence éventuelle de liens entre les nombreuses violences policières et la répression passée. En Afrique du Sud, il est plus difficile encore de considérer que la criminalité importante est une criminalité « ordinaire », dans la mesure où ceux qui sont impliqués, à différents niveaux, dans des activités criminelles, avaient souvent tenu lieu d'agents dans la lutte entre le régime d'apartheid (et ses alliés) et les groupes d'opposition. Cf. TEDESCO (L.), 2000 ; SHAW (M.), 2002.

♦♦♦♦

(34) Ce qui est redevenu possible, quoique de manière résiduelle, en Argentine et au Chili depuis le milieu des années 1990.

BIBLIOGRAPHIE

CAVALLO SEPÚLVEDA (A.), SALAZAR (M. O.), 1997, *La Historia oculta del régimen militar, Chile, 1973-1988*, Santiago, Grijalbo, 3^e éd.

COMISSION NACIONAL DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN, Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation, 1993, Notre Dame (Indiana), University of Notre Dame Press/Center for civil and human rights.

DEZALAY (Y.), GARTH (B. G.), 2002, *La Mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil.

DIAMOND (L.), PLATTNER (M. F.), YUN-HAN (C.), HUNG-MAO (T.), 1997, *Consolidating the Third Wave Democracies, 1. Themes and Perspectives*, Washington DC, John Hopkins University Press.

LEFRANC (S.), 2002a, « Renoncer à l'ennemi? Jeux de piste dans l'Argentine postdictatoriale », *Raisons politiques*, 5.

LEFRANC (S.), 2002b, *Politiques du pardon*, Paris, PUF.

LINZ (J. J.), SHAIN (Y.), 1995, *Between States, Interim Governments and Democratic Transition*, New York, Cambridge University Press.

PERELLI (C.), 1987, *Someter o convencer. El discurso militar*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

PRICE (R.), 1991, *The Apartheid State in Crisis, Political Transformation in South Africa, 1975-1990*, New York/Oxford, Oxford University Press.

TEDESCO (L.), 2000, « La ñata contra el virio: Urban Violence and Democratic Governability in Argentina », *Bulletin of Latin American Research*, 19(4).

TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION – DEPARTMENT OF JUSTICE, 1999, *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, Londres, Macmillan Reference, New York, Grove's Dictionaries, ch. V.6.68 sq.

SANTISO (J.), 1997, *De l'utopisme au possibilisme : une analyse temporelle des trajectoires mexicaines et chiliennes, 1970-1996*, thèse de doctorat en science politique sous la direction de Guy Hermet, IEP de Paris, 3 vol.

SHAW (M.), 2002, *Crime and Policing in Post-Apartheid South Africa: Transforming under Fire*, Londres, Hurst.

VARAS (A.), 1987, *Los Militares en el poder. Régimen y gobierno militar en Chile 1973-1986*, Santiago, Flacso.

Dans quelle mesure soldats et gendarmes français peuvent-ils coopérer dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix au Kosovo ? Il apparaît qu'il ne s'agit plus de penser l'emploi des forces militaires et policières en fonction du territoire géographique, d'un intérieur ou d'un extérieur, mais bien plus en fonction du problème à résoudre et des objectifs plus globaux à atteindre. Ceci étant, les coopérations entre corps professionnels différents ne se décrètent pas et laissent parfois libre cours à l'expression de sentiments identitaires et de concurrences corporatistes.

Maintien de l'ordre ou contrôle des foules ?

La mise à l'épreuve
des identités professionnelles
de soldat et gendarme au Kosovo

par Thierry NOGUES

LE TOURNANT DU SIÈCLE PRÉCÉDENT AURA ÉTÉ MARQUÉ PAR UN ENSEMBLE DE MUTATIONS SOCIALES ET GÉOPOLITIQUES profondes qui affectent l'exercice des métiers militaires et policiers en France et en Europe. Si les polices nationales restent indubitablement l'instrument par excellence de la sécurité intérieure, depuis la fin de la guerre froide, les préoccupations et les enjeux de sécurité externe et interne, autrefois nettement séparés, se télescopent et convergent nettement.

La chute du mur de Berlin et l'avènement de l'ère post-communiste modifient de manière considérable les rapports de forces, les cartes géopolitiques, le jeu des alliances stratégiques et économiques, la nature des menaces, les options politiques en matière de défense et de sécurité. Cette mutation

est probablement la mieux connue. Elle met fin à une logique de blocs qui dessinait et qualifiait de manière claire et précise des frontières, un intérieur et un extérieur, des « amis » et des « ennemis ». Des transformations engendrées, nous pouvons retenir au moins deux d'entre elles qui illustrent clairement le changement du cadre d'emploi interne et externe des forces à statut militaire. La première prend acte du fait que les militaires de l'armée de terre n'ont plus d'ennemis clairement identifiés. La seconde met l'accent sur le fait qu'ils doivent désormais participer (dans les conditions particulières, en France, précisées par l'instruction interministérielle n° 500 de 1995) à des missions qui s'apparentent à des actions de police dont la finalité est d'assurer la sécurité publique ou même le maintien de l'ordre, à l'appui de gendarmes mobiles ou de policiers internationaux onusiens comme c'est le cas au Kosovo.

La fin de la guerre froide est concomitante d'une plus large globalisation des menaces qui renouvelle le jeu des acteurs et le cadre de pensée de la sécurité intérieure et extérieure. Elle introduit, notamment, de la complexité dans l'emploi des forces militaires et policières en charge de la sécurité du territoire. Cette mutation invite les décideurs politiques et chacun des corps traditionnellement concernés à repenser la nature de leurs missions, les fondements de leur coopération et, finalement, les limites de leurs compétences respectives. En France, depuis 1986, et de manière accentuée depuis 1995, nous constatons, notamment par l'application prolongée du plan Vigipirate, des déploiements conjoints d'adjoints de police judiciaire (ou d'officiers de police judiciaire) et de militaires dans le métro, les aéroports, d'autres espaces publics, aux frontières et aux abords de sites névralgiques (par exemple, les centrales nucléaires). Cette mesure relativement exceptionnelle renforce l'idée de convergence et tend, dans une certaine mesure, à définir autrement d'une part le rôle joué par les armées, et celui de l'armée de terre en particulier, en matière de sécurité intérieure et, d'autre part, les complémentarités entre les différentes forces de l'ordre mobilisées au titre de la défense du territoire et de la protection des populations.

Étendue au périmètre de sécurité européen, cette perspective, qui consiste à mieux maîtriser les menaces transnationales, impose aux forces militaires et policières engagées dans les Balkans (Kosovo, Bosnie, Macédoine) de travailler ensemble dans un contexte où il s'agit moins de faire la guerre que de prévenir tout ce qui peut menacer l'ordre public. De prime abord, l'objectif principal est de rétablir les conditions idéales de stabilité en restaurant les instances de régulation judiciaire, politique, économique et financière d'une société fondée sur le modèle des démocraties modernes européennes, impératif qui représente pour les organisations internationales une garantie essentielle de la paix en Europe. Un autre objectif est ensuite de gêner l'action des organisations criminelles transnationales qui se sont développées dans les Balkans pour limiter leur commerce sur le territoire national en tentant progressivement de les démanteler. Chaque nation engagée dans cette lutte a maintenant conscience que la sécurité intérieure du pays (de l'Hexagone) se prépare hors des frontières nationales.

Le contexte général de l'enquête plus restreinte que nous avons réalisée est maintenant posé. Pour concevoir cet article, nous avons fait le choix de présenter un cas particulier de coopération entre soldats et gendarmes français à Mitrovica en nous appuyant sur une enquête de terrain¹ réalisée au Kosovo pour la délégation aux Affaires stratégiques du ministère de la Défense. Si la coopération franco-française entre soldats et policiers à statut militaire s'améliore au fil des expériences, elle ne va pas de soi et surtout ne se décrète pas. Cet article prend le parti de saisir en quoi ces rapprochements entre les soldats de l'armée de terre et les gendarmes nationaux intégrés à la force du Kosovo (Kfor/OTAN) troublent les représentations que les professionnels se font de leur métier, de son évolution et finalement de leur identité. L'enquête se fonde sur une hypothèse méthodologique selon laquelle les « situations d'action »² ont des effets déterminants sur les comportements et les représentations des acteurs.

....

(1) NOGUES (T.), HANON (J.-P.), 2002.

....

(2) PIOTET (F.) (dir.), 2002, p. 292.

La complémentarité entre gendarmerie et armée de terre

Les bases de la complémentarité et, plus largement, celles de la coopération entre les soldats de l'armée de terre et les gendarmes ont été jetées sur le papier³ à la fin de l'année 2000. Elles prennent appui sur les opérations communes menées en janvier et en février 2000 à Mitrovica lors d'affrontements violents avec la population allant du maintien de l'ordre au combat de rue imposant l'ouverture du feu⁴.

Les trois phases de résolution d'une crise à partir du cas du Kosovo

Le texte part d'un constat selon lequel la résolution globale d'une crise nécessite désormais l'engagement de moyens militaires et civils à différentes phases précisément identifiées.

« Dans un premier temps, sous l'autorité militaire, il s'agit de gagner l'initiative et la liberté d'action par coercition ou interposition en vue d'imposer un ordre d'urgence. In fine, sous l'autorité civile, il importera d'achever le transfert des fonctions régaliennes et de poursuivre la reconstruction. L'autorité civile multinationale transmettra la responsabilité de l'ordre public aux forces de police locales au fur et à mesure de leur montée en puissance. Dans cette phase ultime, les armées sont alors conservées dans une posture dissuasive. La phase intermédiaire, dite de transition, a pour objet de restaurer les fondements d'un ordre normé. Elle se caractérise à la fois par la présence d'un risque fort de réversion de la situation et par le transfert progressif d'autorité en matière de reconstruction et de sécurité de l'autorité multinationale militaire vers l'autorité multinationale civile. Cette phase exige le maintien d'un dispositif militaire puissant, à même de conduire tout l'éventail des actions de contrôle de milieu. Le contrôle de milieu désigne une action globale ayant pour but de contrôler un

♦♦♦♦

(3) « Accord sur la coopération entre l'armée de terre et la gendarmerie sur les théâtres d'opération extérieurs », texte signé par STEINMETZ (P.), directeur général de la gendarmerie nationale et CRENE (Y.), chef d'état-major de l'armée de terre, 20 octobre 2000.

♦♦♦♦

(4) Cette réflexion menée par les deux corps professionnels fait suite aussi aux décisions auxquelles le sommet de Feira des 19 et 20 juin 2000 a abouti en ce qui concerne la restauration de la sécurité publique et des capacités de police en Europe. Cf. *Les Cahiers de Chaillot*, 2001.

....

(5) Cf. « Accord sur la coopération entre l'armée de terre et la gendarmerie sur les théâtres d'opération extérieurs », dans sa version plus détaillée du 17 juillet 2000.

espace dans toutes ses dimensions : géographique, humaine, voire économique. C'est donc bien dans cette phase transitoire que la complémentarité de la gendarmerie et de l'armée de terre trouve toute sa pertinence. »⁵

Chacune de ces trois phases renvoie à des territoires de compétences distincts : militaire, sécuritaire, humanitaire. Il est intéressant de souligner que la suite du texte insiste sur l'idée *« qu'il n'existe pas de corrélation entre la nature des moyens et les domaines [d'action] »*. En d'autres termes, des moyens militaires peuvent être utilisés pour mener des actions dans les trois domaines, en tant que forces prépondérantes ou comme forces de soutien. Le texte précise peu après que *« la décision de leur emploi est fonction de la disponibilité des moyens, de la nature des missions, de la situation à traiter et de l'effet recherché »*. Le territoire de compétence ainsi que le champ d'intervention des soldats de l'armée de terre, et plus largement de l'OTAN, sont alors largement circonscrits tant du point de vue de l'exécution des différents types d'actions (militaires, sécuritaires, humanitaires) que de la maîtrise de l'ultime décision devant conduire à l'emploi de telle ou telle force ou à la formation d'un dispositif commun (soldats, gendarmes). Le commandement militaire sur le théâtre d'opérations du Kosovo dispose ainsi d'une « boîte à outils » à l'intérieur de laquelle il peut puiser les solutions de son choix pour adapter les moyens en fonction de la menace ou, plus exactement, de la définition qu'il en donne.

117

Maintenir l'ordre ou contrôler les foules ?

De prime abord, le texte prend pour objet une des caractéristiques majeures des opérations de paix : l'action des populations civiles et le rôle joué par celles-ci. Partant de cette variable du contexte d'action militaire, le texte sur la complémentarité cherche à établir un *modus vivendi*, à construire un consensus en repérant des situations d'action qui favorisent l'emploi légitime de l'une ou l'autre des deux professions à statut militaire. Dans le cas où *« l'action des*

foules relève d'engagements s'apparentant au maintien de l'ordre, les actions de police s'articulent en activités de prévention ou d'action, pour lesquelles la gendarmerie constitue alors un outil privilégié, car parfaitement rodé».

La manifestation publique incarne un mode d'expression et de contestation sociale jugé légal et légitime dans les sociétés démocratiques. En France, tout citoyen a le droit de manifester son mécontentement dans les limites qu'impose la loi ou plus précisément le code pénal. Au Kosovo, les relations entre forces de l'ordre et contestataires ne sont pas socialisées de la même manière. Aussi, définir, informer et faire accepter un ensemble de règles de comportements par les manifestants tient lieu de défi préliminaire à relever pour les gendarmes mobiles déployés en premier rideau. Car maintenir l'ordre passe par l'identification de règles du jeu auxquelles vont se soumettre les manifestants comme les forces de l'ordre pour que, en dernier ressort, le « conflit social » se termine sans effusion de sang. En définitive, cette perspective d'action privilégie la dimension normative de l'ordre et du désordre en informant les manifestants des limites à ne pas franchir. Pour les forces de gendarmerie, cela passe par « montrer la force pour ne pas avoir à s'en servir ». En d'autres termes, les hommes de l'escadron s'évertuent à montrer leur détermination collective, leur organisation et leur discipline, l'adéquation de leurs techniques aux situations d'interaction conflictuelle. Parmi ces techniques dynamiques, on peut citer le « bond offensif » qui désigne une avancée rapide sur une dizaine ou une vingtaine de mètres d'un peloton à l'encontre des manifestants pour, simultanément, les faire reculer et reprendre la maîtrise du jeu. Les techniques (ou modes opératoires) employées ont autant pour vocation de traiter les situations de troubles que de réguler l'affrontement en incorporant de la règle dans une situation où celle-ci ne guide plus le comportement des individus.

En cas de refus des règles que ces dernières tentent d'établir ou d'insoumission, deux types de situations imposent la relève des gendarmes mobiles par les soldats de l'armée de terre. Une première situation veut que leur appui ou leur remplacement se justifie lorsque, compte

....

(6) Les lancers se font à la main, à courte distance, ou du Cougar. Le Cougar désigne la dernière génération de fusil lance-grenades adopté par la gendarmerie mobile; il permet des tirs d'une plus longue portée (> 200 mètres).

tenu du faible effectif déployé, les actions de prévention et de maintien de l'ordre ne parviennent pas ou plus à renverser le rapport de forces en recourant aux moyens de coercition classiques, notamment le lancer ⁶ de projectiles non létaux (fumigènes, lacrymogènes). Cette relève devient indispensable lorsque la capacité de nuisances des émeutiers augmente par l'usage qu'ils font d'armes à feu (armes de poing, fusils-mitrailleurs) ou de grenades. Selon le texte, l'intervention des soldats s'impose lorsque l'évolution des interactions laisse penser au retour d'un affrontement armé dont l'issue est difficile à percevoir.

Une stratégie militaire de la montée en puissance

La disparition des «chemisettes bleues» au profit des tenues de camouflage, l'apparition de fusils d'assaut, d'engins blindés... signent une évolution de la situation et une transformation des règles du jeu. Cette évolution est directement perceptible par le citoyen peu familier de la chose militaire. Le symbole est d'autant plus fort que le concours ou la réquisition des armées dans des opérations de sécurité intérieure ou de sécurité publique est rare. Le changement de tenue signale la montée en puissance, la gradation de la réponse. Ainsi la situation est-elle directement lisible par l'homme ordinaire. Le personnel militaire lui-même se montre convaincu par ce type de classification.

«En France, vous pouvez avoir une manifestation classique [...] plus dure, mais qui se limitera au jet de pierres, voire peut-être à quelques cocktails Molotov, mais cela n'ira pas plus loin» (armée de terre).

«À Mitrovica, la compréhension des règles du jeu entre manifestants et forces de l'ordre est radicalement différente. La gendarmerie intervient pour tout ce qui relève du maintien de l'ordre classique. Seulement, en opération extérieure, la différence avec la France tient, il faut bien le reconnaître, au fait que les belligérants ne

respectent pas toujours les modes, enfin les règles d'emploi [...] intuitives ou en tout cas officieuses que les manifestants respectent le plus souvent en France. Nous devons faire jouer le principe de modularité dans l'emploi de la force et des forces» (armée de terre).

«Alors, lorsque vous avez une foule agressive, ce qui est plus rarement le cas en France, cela peut dégénérer en tirs à tuer, en lancers de grenades, le contrôle de foules pour nous intègre à la fois une partie “maintien de l'ordre” et une partie “combat de rue”» (armée de terre).

«Cette éventualité impose que ces missions soient principalement confiées aux unités de l'armée de terre. Ces actions exigent un traitement particulier qu'il convient de distinguer du maintien de l'ordre», précise le texte qui propose de parler de contrôle de foules, compétence qui fait référence depuis août 2001 à un manuel particulier d'instruction: «Le TTA 950, manuel provisoire d'emploi des forces terrestres dans le contrôle de foules»⁷.

L'élaboration d'un manuel d'instruction, même provisoire, témoigne de la volonté de l'armée de terre de faire de sa participation aux actions de «maintien de l'ordre» pouvant déboucher sur un combat de rue une compétence nouvelle et affirmée des fantassins en opération extérieure. Le manuel en précise les contours: *«Pour les forces de l'armée de terre, afin de pouvoir endiguer des actes hostiles individuels ou collectifs tout en satisfaisant aux exigences de l'autoprotection des troupes, les modes d'action varient des actions ponctuelles de maintien ou de rétablissement de l'accès à un point interdit par un petit nombre d'individus jusqu'aux actions de combat de rue dans le cadre d'opérations de contre-insurrection.»*

Nos interlocuteurs interviewés en France comme au Kosovo sont soucieux de préserver cette possibilité de montée en puissance, de pouvoir apporter une réponse adaptée en fonction du spectre de tension. Ils savent que, par la

.....

(7) Approuvé par la lettre n° 0866/DEF/EMAT/BCSF/CB du 8 août 2001.

présence de signes, ils assurent la lisibilité de la situation pour l'extérieur, dont ils escomptent, dans un certain nombre de cas, une baisse de tension. Ceci a pour effet de placer les armées dans une posture de recours ultime, devant être utilisé avec parcimonie et de lier la légitimité de l'usage de leur force à l'intelligibilité de son « mode d'emploi » pour l'extérieur.

L'intervention des forces armées en matière de « maintien de l'ordre » est cependant également liée à ce terme de « contrôle des foules » qui peut apparaître à certains égards manquer de précision. Un bref examen sémantique démontre que le terme « populations manifestantes » est assez peu utilisé, pour identifier ce vers quoi les militaires orientent une action offensive ou défensive. D'un point de vue tactique, « les foules » ou « l'action des foules » semblent désigner dès lors, par substitution, une figure emblématique de l'ennemi caractéristique des conflits symétriques. Les soldats font comme si ces qualificatifs représentaient finalement une forme d'organisation sociale homogène et compacte, et, partant de là, contrôlable.

Ce point focal de différenciation entre les forces de l'ordre et les armées peut, le cas échéant, contraindre ces dernières à réguler avec précaution l'attitude de fantasmes plus rigoureusement préparés, physiquement et psychologiquement, au combat de plus haute intensité. Durant l'enquête, les unités d'infanterie, qui se succèdent dans la fonction remplie par la compagnie de réserve opérationnelle (CRO), interviennent pour la première fois à Mitrovica dans ce type de composition, avant d'être constituées par la suite d'une majorité pour laquelle le contrôle de foules rompt avec la formation initiale de combattant reçue et d'un tiers de jeunes soldats (moins de vingt-cinq ans) pour lesquels le Kosovo représente une première mission extérieure durant laquelle ils ne vont pas *a priori* exercer leur métier initial. Même si on peut considérer que le combat nécessite une instruction longue et difficile, il semble que ces unités devront également s'entraîner sans relâche pour acquérir les actes réflexes du maintien de l'ordre leur permettant d'assumer, au besoin, la montée en puissance de la force jusqu'au combat en zone urbaine.

L'argumentaire sur lequel repose le texte sur la complémentarité entre les deux corps professionnels prône l'idée que cette forme de coopération est à la fois « souhaitable » et « nécessaire ». Le texte ajoute que « de surcroît, l'engagement de la gendarmerie peut constituer une plus-value dans une logique d'influence et dans l'affirmation de l'ambition de la France de se voir reconnaître le statut de nation cadre » (ou nation pilote dans le cadre de la gestion non militaire des crises).

Si, globalement, soldats et gendarmes de la Kfor prennent progressivement conscience des valeurs de cette complémentarité, il n'empêche que les coopérations construites n'effacent pas, d'une part, les conflits de territoire et les oppositions corporatistes qu'il n'est pas toujours aisé de dépasser et, d'autre part, les logiques des acteurs qui, d'un côté comme de l'autre, restent très attachés au cœur de leur métier. En effet, les contenus de la coopération ont été définis de manière formelle dans les textes sur la complémentarité que nous venons d'évoquer. Mais, dans les faits, la question reste entière de savoir de quelle(s) manière(s) ces objectifs posés par les états-majors de chaque corps professionnel sont appropriés sur le terrain. Notre démarche empirique tente de répondre à cette interrogation en cherchant à identifier les situations d'action et les « objets » à l'appui desquels vont se construire les relations de coopération entre soldats et gendarmes français au sein de la brigade multinationale Nord (BMN-N).

De prime abord, il aurait été intéressant d'observer en temps réel le soutien mutuel que doivent s'apporter tantôt les gendarmes mobiles tantôt les fantassins aux différentes phases de gestion d'une manifestation, mais cette occasion ne se présenta pas durant notre présence sur le secteur de Mitrovica. Aussi avons-nous choisi d'observer deux types de situations susceptibles de provoquer, selon les textes, des pratiques coopératives. La première situation d'échanges concerne les phases d'instruction au maintien de l'ordre que les gendarmes mobiles peuvent être amenés à organiser localement dans ce domaine au profit des unités militaires nationales et alliées susceptibles d'être confrontées aux mouvements d'une manifestation publique. La seconde situation concerne plus particulièrement la recherche et l'échange

du renseignement entre le Peloton de gendarmerie de surveillance et d'investigation (PGSI) du détachement de gendarmerie et l'état-major militaire de la brigade multinationale Nord.

Pour chacune des deux situations, les éléments d'information que nous avons recueillis à travers des observations de terrain et une diversité d'entretiens mettent en lumière les logiques conflictuelles de la coopération.

Le maintien de l'ordre un domaine inégalement investi

Nous allons tout d'abord dresser un état de la situation sécuritaire à Mitrovica de décembre 2001 à juillet 2002, puis tenter de décrire en quelques mots un entraînement commun. Nous terminerons enfin ce point sur les paradoxes qu'engendrent les formes de concurrence corporatiste et la mutation de l'action militaire chez les professionnels intervenant au niveau tactique.

123

Le maintien de l'ordre à Mitrovica : un épiphénomène

.....

(8) Décembre 2001, juin-juillet 2002.

.....

(9) Le retrait des militaires des Émirats arabes unis a été décidé par le gouvernement américain à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Au moment de l'enquête⁸, le contexte du Kosovo est réputé relativement « calme » sur le plan sécuritaire en ce sens que nous notons une plus faible proportion des crimes et délits à l'intérieur de chaque population mais aussi et surtout un taux plus faible de violences perpétrées entre Kosovars d'origine serbe et Kosovars d'origine albanaise (y compris au sein des enclaves serbe ou albanaise plus faiblement protégées depuis le retrait des contingents russes et ceux des Émirats arabes unis⁹). Cela se caractérise aussi par une baisse de la violence dans les rues lors de manifestations, même si on note encore ici et là, à Mitrovica ou dans les communes avoisinantes, des rassemblements de population qui se transforment inopinément en contestations publiques induisant quelques jets de pierres. Ces

rassemblements sont le signe qu'un certain nombre d'objets de mécontentement subsistent et poussent la population à s'exprimer dans la rue. Rarement violentes depuis 2000, ces manifestations retiennent toutefois l'attention des forces, et des appels à la vigilance sont lancés par la Kfor aux militaires et aux gendarmes mobiles mis en alerte sur le terrain. C'est l'événement susceptible de survenir – ici un trouble à l'ordre public, la reprise des hostilités entre les communautés ethniques – qui motive l'action des forces.

«Il nous faut lutter contre tout ce qui peut nuire à un environnement sécurisé. Un conflit armé commence souvent par un jet de cailloux» (officier supérieur, armée de terre, état-major de la BMN-N, Mitrovica).

Cela étant dit, toutes les manifestations ne concernent pas systématiquement «ceux d'en face». Les objets de mécontentement sont très divers et concernent tout aussi bien les nuisances causées par les fréquentes ruptures ou insuffisances du réseau électrique, très contraignantes en hiver¹⁰, celles du réseau d'attribution de l'eau que les dégâts occasionnés malencontreusement par un véhicule d'avant blindé (VAB) ou l'activité des militaires en ville comme en campagne. Un certain nombre d'opérations d'envergure, notamment de fouilles, sont organisées pour retrouver des armes cachées dans les villages.

«La résolution 1244 prétend donner les moyens à la Kfor pour attaquer des systèmes qui menacent les forces dans l'exercice de leur mission. Compte tenu qu'ils ne disposent pas réellement des outils d'exploitation et de traitement du renseignement, leur action est menée le plus souvent sur des renseignements peu fiables et difficiles à vérifier. Ils font donc chou blanc alors que cela mobilise des effectifs importants. Certes, la saisie d'armes, notamment de guerre, entre dans leurs attributions. Mais il y a là une limite qui doit être opérée entre ce que permet de faire la résolution 1244 et les limites du métier, le reste est un boulot de

♦♦♦♦

(10) Il faut préciser qu'en hiver, le climat est très rigoureux, les températures peuvent osciller entre 8°C et -35°C, enfin, la nuit tombe entre 16 heures et 17 heures dès le mois de novembre. Lors du premier séjour au Kosovo, au mois de décembre 2001, la population bénéficiait en moyenne de quatre heures d'électricité par jour. Seules les institutions internationales et quelques rares entreprises ou administrations locales dotées de groupes électrogènes pouvaient poursuivre leurs activités normalement. La nuit, il n'est d'ailleurs pas rare de pouvoir repérer à distance les installations des forces à la vue des seuls bureaux et enceintes éclairés ou, en approche, au bruit qu'induit le fonctionnement des groupes électrogènes. Ces différences de conditions de vie et de travail alimentent le sentiment de rejet des forces qu'on observe ici et là au sein de la population.

gendarme» (officier supérieur, gendarmerie nationale, cellule d'investigation et d'analyse du renseignement, Pristina).

Ces opérations peuvent mobiliser plusieurs centaines de soldats auxquels s'associent des gendarmes du PGSI et des gendarmes mobiles. Les voies d'accès à la zone d'action sont alors fermées, perturbant l'activité quotidienne de la population pour un résultat jugé souvent modeste, ce qui tend à délégitimer les forces aux yeux des habitants. Cela étant, selon l'état-major, ces opérations ont à la fois le mérite d'assurer une présence visible et active des forces afin de dissuader les déviances potentielles tout en maintenant la vigilance des personnels qui poursuivent ainsi leur entraînement et préservent le niveau des savoir-faire. Ce peut être aussi un moyen de rompre l'ennui que peuvent ressentir certains personnels dans ce type de missions où les actions restent répétitives.

Aux deux moments de l'enquête, le maintien de l'ordre n'est pas un objet de préoccupation majeure pour les forces en présence.

125

Apprendre pour se substituer aux gendarmes mobiles ?

Sur le théâtre des opérations, les entraînements qui associent les gendarmes mobiles aux soldats se répètent à différents moments d'un mandat (quatre mois). La participation des soldats au maintien de l'ordre impose aux gendarmes mobiles d'organiser des phases d'instruction durant lesquelles les soldats vont acquérir les savoir-faire de base requis dans le cadre du maintien de l'ordre. En situation, il s'agit pour eux de pallier tout risque d'une montée de la violence et de maîtriser la situation avant l'arrivée des hommes de l'escadron de gendarmerie mobile implanté à la sortie de Mitrovica. Les soldats ne découvrent pas ces savoir-faire, une initiation leur ayant été dispensée quelques semaines avant de quitter la France pour le Kosovo.

«Nous avons été préparés par les gendarmes pour assurer une mission de contrôle de foules une semaine à Nîmes et deux semaines à la Courtine. Si le cadre reste sur le plan relationnel militaro-militaire, pour nous, c'est la première fois que nous travaillons avec d'autres métiers, en nous soumettant à un cadre juridique, très présent dans le cadre du maintien de l'ordre» (officier, compagnie de réserve opérationnelle, Légion étrangère, Mitrovica).

L'exercice que nous avons suivi à la fin du mois de juin 2002 rassemblait trois unités : un peloton de gendarmes, une section de la compagnie de réserve opérationnelle (infanterie de la Légion étrangère) et une unité parachutiste belge. L'exercice comprenait également de faux manifestants destinés à mettre à l'épreuve les «forces de l'ordre» créées pour la circonstance. L'exercice en question avait pour but de simuler une opération de maintien de l'ordre en milieu rural. Différentes techniques, constituant un entraînement initial relativement complet, furent mises en œuvre sous le regard des chefs de peloton de gendarmerie mobile, du commandant de l'escadron et du chef des opérations du détachement de gendarmerie de la brigade multinationale Nord chargé de piloter l'exercice.

Les cadres de la gendarmerie mobile remplissaient la fonction d'instructeurs pour contrôler l'exactitude des gestes déployés et apprécier l'effet en matière de cohésion des techniques simulées par les unités militaires. Dans les faits, les unités recevaient assez peu de conseils, bien que chaque erreur commise n'échappa pas aux instructeurs. En réalité, cette position d'instructeur ne fut pas tenue par les gendarmes sans revêtir une certaine ambiguïté :

«Question : Pouvez-vous m'expliquer la raison pour laquelle vous ne leur apportez pas de conseils supplémentaires?»

Réponse : Les hommes de cette unité de la Légion étrangère apprennent très vite, trop vite à mon goût, ceux-là sont plutôt bons. Maintenant, il faut voir comment cela va se passer lorsqu'ils seront en

face d'une foule en dehors d'un exercice. Nous ne tenons pas à ce qu'ils apprennent trop vite. De toute façon, on se garde bien de tout leur apprendre, juste le minimum pour s'en sortir en nous attendant face à une manifestation» (officier, chef de peloton, escadron de gendarmerie mobile, Mitrovica).

L'inquiétude face à une potentielle dépossession pouvait même parfois s'exprimer crûment :

« Personnellement, cela m'ennuie de les entraîner ainsi, car les soldats n'hésiteront pas à nous prendre notre métier une fois qu'ils auront été suffisamment formés » (major, chef de peloton, escadron de gendarmerie mobile, Mitrovica).

En observant les dynamiques d'apprentissage développées par les unités d'infanterie, on peut imaginer que ces unités acquièrent les savoir-faire effectivement requis dans une opération de maintien de l'ordre pour les reproduire dans des situations analogues en opération extérieure. De là, compte tenu de la rationalisation accrue des moyens, les unités d'infanterie qui ont rempli la fonction de CRO pourraient se substituer progressivement aux gendarmes mobiles. Cette hypothèse est appuyée implicitement par l'état-major des forces terrestres lorsque le choix est fait de mettre sur pied en France (à Sissonne) une « ville » dédiée à l'entraînement des forces (combat en zone urbaine, contrôle de foules, maintien de l'ordre). Dans les faits, il semble qu'avant de désigner des métiers distincts, le terme « contrôle de foules » identifie plus vraisemblablement la mise en œuvre de compétences requises pour maintenir l'ordre en opération extérieure.

Si l'acquisition de ces savoir-faire et leur généralisation au sein des régiments d'infanterie se poursuivent, dans l'absolu, il est dès lors possible d'envisager plus exclusivement leur emploi dans ces situations de transition démocratique avant la reprise en main par les forces de police civile internationales ou locales. Dans ce cas de figure, la perspective serait ainsi, pour l'armée de terre, de se préserver le théâtre des opérations extérieures renforçant ainsi les

gendarmes mobiles dans leur emploi sur le territoire national.

«Ce sont nos missions de facto depuis dix ans, et cela induit un changement de culture militaire moins dirigée vers le combat. On a dû apprendre les savoir-faire inhérents au maintien de la paix tels que faire des escortes de population et de personnalités (VIP), tenir des check-points, faire du contrôle de foules. Dans bien des cas, nous avons eu seulement à adapter certains savoir-faire de l'infanterie comme le contrôle de zone en milieu urbain» (chef des opérations, armée de terre, état-major de la BMN-N, Mitrovica).

«Les gendarmes mobiles n'ont qu'un métier: le MO. Nous, on peut mettre en œuvre des compétences sur un champ beaucoup plus large. Les dix dernières années dans les Balkans ont accéléré cette plus grande polyvalence des unités de l'armée de terre» (officier supérieur, armée de terre, état-major de la BMN-N, Mitrovica).

Aux niveaux stratégique et opérationnel, on constate une relative unité de point de vue sur la place que doivent prendre les soldats en opération extérieure: *«Les missions changent, alors adaptons nos savoir-faire.»*

«Le contrôle de foules n'est qu'une adaptation de savoir-faire du fantassin. On a été chez les Anglais en Macédoine dans un lieu d'instruction interallié s'instruire, on a mis en œuvre ici ce que nous avons appris en l'adaptant. Ces savoir-faire ont été préparés également par un séjour en Irlande du Nord où on a pu s'entraîner aux patrouilles en zones urbaine et rurale, à la recherche du renseignement et aux missions de contrôle de foules» (chef de corps, Légion étrangère, Mitrovica).

Il est intéressant d'observer comment un groupe professionnel (les soldats de l'armée de Terre) parvient, pour un temps, à triompher de ses «adversaires» (les gendarmes mobiles) dans la compétition interprofessionnelle pour la

reconnaissance d'une légitimité opérationnelle en matière de « contrôle de foules », en réduisant le « maintien de l'ordre » à une version incomplète de cette compétence aujourd'hui acquise par les fantassins en opération extérieure.

Examinons maintenant comment cette évolution des missions et l'adaptation qu'elle requiert peuvent être perçues au niveau tactique, où la perception du métier et de ses frontières peut déterminer une attitude particulière dans les relations de coopération.

Logiques de métier et concurrences corporatistes : quels antagonismes ?

« Les militaires ne sont pas spécialisés, ils n'ont pas qu'une seule compétence. Faire la guerre c'est le plus, et qui peut le plus peut le moins. Il y a une continuité historique entre les nouvelles missions et ce que les armées ont réalisé [par le passé]. Puis, il ne faut pas oublier que celui qui donne les missions doit avoir les moyens de celui des plus armés. Dans le cas présent, ce ne peut être que le soldat » (officier général, état-major de la Kfor, Pristina).

129

Si on en croit les principaux responsables militaires de la Kfor, la logique de la mission des forces militaires primerait les logiques de métier auxquelles on semble donner peu de place au Kosovo.

« Qui peut le plus peut le moins ? Acquérir les actes réflexes du combattant demande beaucoup de temps et d'instruction, il faut sans cesse manœuvrer, faire ce qu'on fait au Kosovo n'est pas compliqué. En revanche, il faut reconnaître que, aujourd'hui, s'entraîner est devenu aussi un combat de tous les jours. Nous manquons de temps, mais on y parvient car je prends sur les jours de permission des légionnaires pour qu'ils s'entraînent, il y a un coût mais nous avons une vraie culture professionnelle » (chef de corps, Légion étrangère, Mitrovica).

Si cette hypothèse entend affirmer le pragmatisme et la polyvalence des forces militaires, elle entre en contradiction avec d'autres formes de professionnalisme prônées par les soldats sur le terrain. Nous voulons montrer ici, sur la base d'extraits d'entretiens, que les stratégies d'influence et les concurrences entre les deux institutions, l'armée de terre d'un côté, la gendarmerie nationale en opération extérieure de l'autre côté, ne font pas toujours l'unanimité chez les professionnels du combat. Participer au maintien de l'ordre aux côtés des gendarmes mobiles ou faire du contrôle de foules sont sources de controverses.

Les opérations de maintien de la paix : de la redynamisation à la polyvalence

Depuis plus de dix ans, les opérations de maintien de la paix ont fortement mobilisé les unités de l'armée de terre. De prime abord, ces opérations ont été bien accueillies par les militaires en ce sens qu'elles ont satisfait leur vocation opérationnelle initiale et ont redynamisé les unités peu sollicitées avant les années 1990 sur les théâtres extérieurs. Cela étant, sur le terrain, la polyvalence des savoir-faire des unités à vocation combattante qui est prônée au niveau politique et stratégique n'est pas toujours bien vécue.

« Si l'État continue à nous envoyer dans des missions de ce type, une fois le conflit terminé, il y a un risque de faire de l'armée de terre des "supergendarmes". On risque, dans les faits, de perdre notre métier, la guerre, le conflit qui va jusqu'au conflit de haute intensité. Le politique est en train de perdre de vue les finalités de l'armée de terre » (officier supérieur, armée de terre, Mitrovica).

« Je suis saint-cyrien et fantassin et, effectivement, je me demande parfois ce que je fais au Kosovo. Eux, les gendarmes, au moins ils font leur métier » (officier supérieur, armée de terre, Pristina).

Deux arguments viennent alimenter cette controverse : d'une part, le sentiment partagé par les fantassins de ne plus exercer leur métier, d'autre part, les contraintes nouvelles imposées par le rythme donné aux unités des régiments (un départ en opération tous les seize mois) qui ne laissent plus suffisamment de temps pour poursuivre l'entraînement au combat de plus haute intensité.

« Nous ne nous entraînons plus assez pour assurer un bon niveau d'efficacité dans le domaine du combat de haute intensité. Notre engagement dans cette phase de l'après-guerre équivaut pour nous à une perte de savoir-faire, c'est une réelle régression que connaissent nos unités. De plus, on banalise le métier militaire en l'utilisant dès qu'il y a besoin d'effectif » (chef de corps, armée de terre, Mitrovica).

« Nous subissons de plus en plus l'effet Vigipirate instauré en France, le cadre [celui de l'OTAN] est bien militaire mais la mission ne l'est pas » (chef de corps, armée de terre, Mitrovica).

131

De ce point de vue, nous pouvons considérer qu'une crise des identités professionnelles s'amorce peu à peu au sein des unités combattantes. Ce début de crise des identités, qui dépasse l'objet de cette étude, est un phénomène hérité de la dernière décennie où on a vu les soldats à forte vocation opérationnelle (par exemple, les parachutistes, les légionnaires) intervenir dans des missions d'une grande diversité à la fois sur le territoire national (plan Vigipirate, nettoyage des plages souillées par le pétrole de l'Erika, etc.) et sur les théâtres extérieurs.

De nouvelles missions entre perte de substance et perte de sens

« On ne parle pas de maintien de l'ordre, nous les soldats, on fait du contrôle de foules » (chef de corps, armée de terre, Mitrovica).

Les missions contemporaines dédiées aux soldats ne sont plus orientées vers l'action combative, il leur faut donc s'adapter à bien d'autres missions que nous avons déjà évoquées. Cette transformation progressive des missions militaires tend à affirmer un nouveau tournant dans l'histoire de l'armée de terre, ce qui semble inquiéter les unités qui font du combat et de sa préparation le cœur de leur métier.

« Si je pense que le contrôle de foules va devenir une norme demain pour les armées, je n'espère pas que nos unités de la Légion étrangère participent encore à ces missions. Pour un légionnaire, apprendre à ne pas se battre est contraire à tout ce qu'on lui a appris pour devenir un bon légionnaire. Au Kosovo, ils ne comprennent plus rien. Nous pensons que cela va avoir des conséquences sur la motivation initiale et le recrutement. Car pour une bonne partie (soit environ 25 % de la compagnie), le Kosovo est la première mission extérieure, et on sait en quoi la première marque les esprits. Je crois que ceux qui nous engagent ici ne mesurent pas bien les conséquences » (officier, compagnie de réserve opérationnelle, Mitrovica).

« Il faut être conscient qu'aujourd'hui nos soldats régressent du point de vue de leurs savoir-faire premiers » (chef de corps, armée de terre, Mitrovica).

« J'obéis aux ordres mais, d'un point de vue personnel, je ne souhaite pas revenir au Kosovo dans le cadre de la CRO, ce n'est pas mon métier » (chef de section, CRO, Mitrovica).

« Je suis fantassin, pas policier ni gendarme, je ne comprends pas pourquoi ce n'est pas à l'escadron de gendarmerie mobile d'être à la place de la CRO sur le pont Ouest » (chef de section, CRO, Mitrovica).

Le référentiel global qui assigne aux militaires un rôle dans la restauration de la démocratie suscite par ailleurs des interrogations profondes.

«L'engagement de nos unités spécialisées dans le cadre des missions Vigipirate en France ou au Kosovo nous entraîne dans un sale engrenage sur le plan démocratique. Nous construisons la démocratie au Kosovo avec des militaires faits pour la guerre, en leur faisant assurer des opérations de police. Quel exemple montrons-nous pour la suite, lorsque nous serons partis?» (chef de corps, armée de terre, Mitrovica).

«Au Kosovo, la solution n'est pas militaire, elle est politique: il s'agit d'établir les conditions de fonctionnement d'une démocratie à l'image des autres démocraties européennes. Or nous mettons des soldats pour faire la police. N'y a-t-il pas là un problème? Est-ce que c'est dans une démocratie que les soldats font respecter la loi! Quel exemple donnons-nous?» (colonel de la gendarmerie nationale, police de la Minuk, Pristina).

Les propos que nous venons de citer montrent que certains se posent clairement la question du rôle des forces militaires dans les situations de transition postguerrrière : sont-elles les mieux adaptées pour accompagner et assurer cette transition à la démocratie en Europe? À l'appui de cette enquête et de celle réalisée en 2001¹¹, il semble que les concurrences bureaucratiques soient plus fortes et plus incisives au niveau des états-majors parisiens et opératifs qu'au niveau tactique.

133

....

(11) SAUVAGE (A.) (dir.),
NOGUES (T.), CHEVRIER (S.),
octobre 2001.

La distorsion de la culture du guerrier

Si le cadre de l'OTAN reste un milieu militaire, la nature des missions «extra-militaires» confiées à des soldats qui font de la guerre tant un vecteur d'identification qu'un mode de vie heurte la culture de métier des «guerriers». Les missions ne sont plus orientées vers le combat, l'émulation et la peur liée au risque de mort, le sentiment de faire un métier atypique, un métier à risques, ne fondent plus en situation l'attitude du guerrier dans les missions

contemporaines. Or c'est autour de ces traits qu'il se définit lui-même et qu'autrui assoit la représentation du combattant.

«Sur le plan opérationnel, le plus important au Kosovo, c'est de ne pas utiliser la violence. Or notre métier est de déployer la violence légitime. On fait une rupture ici avec l'histoire de notre métier de chasseurs. Ce qu'on fait ici ne peut être entendu comme des formes dégradées du combat de haute intensité, nous faisons autre chose, un autre métier» (chef de corps, armée de terre, Mitrovica).

Ces propos rappellent le travail de Christophe Dejours concernant les pilotes de chasse¹². Ces professionnels exercent leur travail dans des conditions à risques dont ils tirent les ressources de leur identité professionnelle. La maîtrise des risques encourus pour leur vie devient ici un facteur de performances, à la fois physiques et psychologiques. Le risque fait partie du métier, son appréhension devient en soi autant une qualité professionnelle qu'une source de satisfaction au travail. Or, pour ces hommes, il faut pouvoir préserver cette qualité en continuant à se mettre en danger, «en niant le danger pour mieux le conjurer», au risque de ne plus être capable d'agir efficacement dans des situations réellement difficiles.

♦♦♦♦

(12) DEJOURS (C.), 1980, p. 81-97.

«L'efficacité de la Légion étrangère s'appuie sur une forte cohésion au niveau des unités élémentaires, cette cohésion naît d'une culture professionnelle forte. Cette culture est dure à construire, c'est la collectivité qui impose aux hommes d'être meilleurs, ce n'est pas les individus. La discipline, la vie de groupe et un commandement paternaliste sont très importants pour faire émerger cette culture. Or les missions dans lesquelles nous sommes engagés peuvent nuire à cette culture, car nous ne combattons plus et vivons dans des conditions d'hébergement luxueuses où les hommes vivent par chambre de deux ou quatre, si bien que nous avons dû répartir les tâches d'entretien et planter de nouveau la tente lorsque cela est possible

pour préserver cette solidarité du corps. C'est là l'esprit de corps. Il faut le maintenir si on veut éviter une perte de repères car il faut bien voir qu'il y a soixante-dix nationalités dans mon régiment» (chef de corps, Légion étrangère, Mitrovica).

Les unités de la Légion étrangère ont pour coutume de composer une des forces de réaction rapide ; ces professionnels s'enorgueillissent de savoir leur compétence et leur culture de métier reconnues, qui en font des forces immédiatement projetables. Comme le précise Christophe Dejours à propos des pilotes de chasse, par la spécificité des conditions de travail et les risques encourus, les légionnaires « pensent – comme les pilotes de chasse – qu'ils forment une élite » de l'armée de terre. La relative admiration dont ils sont l'objet et la fierté inégalée par d'autres professions sont précisément fondées sur la confrontation à ce danger exemplaire du métier¹³. Tout cela alimente au niveau du sujet la construction d'une identité de métier, or les situations d'action vécues au Kosovo ne confortent pas l'essence même de leur motivation à l'engagement et de leur implication dans le quotidien d'une telle unité.

Les troubles à l'ordre public qui mobilisent ces forces peuvent pour une part être anticipés par la recherche de renseignements. Aussi, après avoir vu comment soldats et gendarmes pouvaient prendre en charge les différents niveaux du désordre public, nous allons maintenant examiner en quoi le renseignement, sa recherche et son exploitation, établissent de nouvelles frontières entre les différents acteurs qui veulent occuper ce territoire.

Le renseignement au cœur des conflits de territoires

Le renseignement définit un autre contenu de l'échange entre soldats et gendarmes. Pour les soldats, *«le renseignement doit totalement s'intégrer dans le dispositif de renseignement militaire, au niveau opératif et tactique,*

.....

(13) DEJOURS (C.), *op.cit.*, p. 89.

135

dans les deux sens (gendarmerie/armée de terre) pour une meilleure coordination des actions et du renseignement »¹⁴. Dans ces conditions, aucune rétention d'information ne peut être faite – par les gendarmes – dans le cadre d'une opération sous autorité militaire.

Toutefois, sur le terrain, l'examen de la chaîne de travail qui consiste à rechercher du renseignement puis à l'exploiter pour mieux anticiper les « crises » établit un processus d'échange qui révèle tant les conflits de territoires que l'identité des corps. En soi, le renseignement désigne une catégorie générique d'informations qui comprend à la fois ce que les professionnels appellent le « renseignement d'ambiance », le « renseignement d'ordre politique », le « renseignement militaire », le « renseignement judiciaire », le « renseignement sur les trafics organisés », etc. En la matière, il est difficile de paraître exhaustif.

À titre d'illustration, le renseignement d'ambiance concerne l'action qui permet de recueillir des informations d'ordre général sur un secteur et au sein d'une population donnés. En France, ce sont principalement les forces de police, dont les gendarmes départementaux, qui remplissent cette fonction aux différents points du territoire. Au Kosovo, ceux qui en sont chargés cherchent à recueillir toutes sortes d'informations qui favorisent la connaissance d'une zone habitée : ils s'informent sur la configuration générale d'un quartier ou d'un village (par exemple, une enclave d'origine serbe ou albanaise), sur ceux qui y résident ou déménagent, ceux qui représentent la population, ses besoins, ses caractéristiques majeures, ses problèmes de sécurité, etc. Au bout du compte, il s'agit d'établir un dossier de circonscription qui précise et résume les éléments importants. Les fiches qui composent ce dossier sont complétées ou actualisées au fur et à mesure des patrouilles ; elles permettent notamment de recenser des faits (par exemple, une bagarre entre deux voisins, des tirs de fusil en pleine nuit à proximité des habitations, des allées et venues de personnes étrangères au village, etc.).

....

(14) Accord sur la coopération armée de terre/gendarmerie, 20 octobre 2000, p. 4.

Le manque de rationalisation des pratiques de renseignement

Logiquement, chacune des catégories citées précédemment identifie une compétence particulière portée par des soldats de l'armée de terre, des gendarmes, des agents civils de renseignement ou des policiers civils spécialisés. Mais, en réalité, l'observation montre que toutes les forces militaires et policières nationales et alliées envoient des capteurs d'information sur les mêmes secteurs avec la consigne d'être à l'écoute de toute information sujette à la maîtrise de la situation sécuritaire du théâtre, toutes à l'exception de quelques services très spécialisés concentrés sur la lutte contre le crime organisé et l'antiterrorisme.

« Concernant le renseignement militaire, tout est connu aujourd'hui, nous revenons progressivement à une vie normale au Kosovo, aussi les soldats n'ont plus de renseignements militaires à l'état pur à rechercher, c'est fini. Aussi, chaque catégorie nouvelle de renseignement trouve rapidement preneur » (officier supérieur, forces spéciales, Mitrovica).

137

La catégorisation du renseignement implique une division coordonnée du travail mais induit aussi une réduction du champ investi par chaque corps professionnel. Si chaque composante de la Kfor participe avec la même recherche d'efficacité à l'accomplissement de la mission de l'OTAN au Kosovo, il est vrai aussi que chacune tente d'apporter une plus-value sur les autres, les soldats sur les gendarmes et vice versa, les Français sur les autres nations, etc.

« Il ne faut pas oublier que le renseignement, c'est le pouvoir. Il faut donc être le premier à en recueillir. Mais le militaire agit en milieu ouvert, en uniforme, les spécialistes du renseignement sont en civil. Donc les soldats de l'OTAN n'ont pas les moyens réels de recueillir du renseignement intéressant » (officier supérieur, Mitrovica).

Bien souvent, il s'agit d'apporter au chef militaire la solution ou l'information qui favorisera la résolution d'un problème ou empêchera une manifestation ou le déplacement d'armes, etc. Les extraits de conversations auxquelles nous avons assisté en décembre 2001 puis en juin 2002 montrent la volonté de l'état-major d'obtenir et de centraliser l'intégralité du renseignement recueilli sur le secteur de la brigade multinationale Nord. Dans cette perspective, les militaires partent du principe que la centralisation du renseignement concourt à l'accomplissement de la vocation d'un état-major de brigade, à la maîtrise du territoire et à celle de la mission qui chapeaute globalement l'action de la Kfor, à savoir « rendre l'environnement sûr et protéger les forces militaires contre toute menace extérieure ».

Le partage du renseignement judiciaire : un objet de discorde ?

138

Dans la pratique, l'échange de renseignements décrit un processus social de différenciation des corps professionnels qui met en exergue les conflits de territoire. Logiques de pouvoir et logiques de métier se conjuguent ici au point d'être mal interprétées par ceux qui n'obtiennent pas les informations souhaitées, la rétention de l'information étant, comme le dit le vieil adage, le plus souvent considérée comme un attribut du pouvoir individuel et bureaucratique.

« Le renseignement judiciaire reste le pré carré des gendarmes, c'est leur métier et ils n'ont pas à divulguer aux soldats ce type de renseignements, or c'est celui qui aujourd'hui permet de mener une action concrète » (officier supérieur, forces spéciales, Mitrovica).

En effet, parmi les informations recueillies par le PGSI de l'état-major de la BMN-N, l'officier chargé de la synthèse et de l'analyse du renseignement peut décider après examen que certaines informations relèvent du renseignement

d'ordre judiciaire et que, par conséquent, elles ne concernent nullement les armées. Si légitime soit-elle sur le territoire national, cette décision alimente les querelles corporatistes au Kosovo. Pour les gendarmes, un renseignement d'ordre judiciaire ne peut être divulgué qu'aux personnes habilitées à le recevoir dans le cadre d'une procédure d'enquête. D'un point de vue juridique et légal, jusqu'à preuve du contraire, les soldats ne font pas partie en France des personnes habilitées par le statut d'officier de police judiciaire (OPJ). Plus communément, le droit fournit aux gendarmes un cadre de réflexion et d'action fondamental. C'est aussi en référence à ce cadre légal qu'ils établissent des frontières entre les compétences des composantes de la Kfor.

«S'agissant du renseignement, nous, on leur donne tout, on garde rien, eux, les gendarmes, ils ne veulent pas nous donner tout ce qui est relatif au renseignement judiciaire» (officier supérieur, armée de terre, état-major de la BMN-N, Mitrovica).

Seulement, dans ces phases de conflit, ce cadre semble ni connu ni valorisé par les militaires auxquels il peut apparaître parfois trop restrictif pour être appliqué à la lettre dans le cadre d'une opération extérieure sous autorité militaire. Le conflit ne crée pas toujours immédiatement la possibilité d'expliquer et d'asseoir la coopération sur d'autres formes d'échange. Car, généralement, les militaires observés voient dans ce respect du cadre légal des réticences pour coopérer, ce qui peut susciter l'incompréhension et entamer la confiance qu'ils doivent se porter mutuellement pour travailler ensemble.

«Les missions de l'armée de terre tranchent globalement avec ce que faisaient les militaires avant. Il faut bien savoir que le militaire français, avant, c'est le maître après Dieu, le chef était omnipotent sur un théâtre. Aujourd'hui, depuis les opérations de maintien de la paix, le cadre juridique contraint de plus en plus l'action du chef militaire. Nous devons tout justifier» (Conseiller juridique, Mitrovica).

Dans les faits, rien ne contraint réellement les professionnels de chaque corps à coopérer. À cela s'ajoutent plusieurs raisons : en premier lieu, la faible durée des mandats (quatre mois) ne semble pas suffisante pour engager les représentants de chaque corps professionnel les uns envers les autres, l'enjeu n'est pas explicite. En deuxième lieu, le jugement porté lors de la notation des officiers issus de la gendarmerie et de l'armée de terre s'effectue respectivement dans les institutions d'appartenance. Par conséquent, les chefs seront probablement plus à même d'apprécier la compétence d'un cadre en vertu du travail qu'il a accompli et de sa fidélité déployée à l'égard de l'institution que sur la qualité des coopérations qu'il a pu nouer en opération extérieure. En troisième lieu, la recherche du renseignement non spécifiquement militaire relève d'une tâche de police que la gendarmerie départementale et ses différentes subdivisions de recherche accomplissent sur le territoire national. C'est en soi ce qui justifie pour partie la présence des gendarmes au Kosovo. Dans ce cadre d'action, les gendarmes exercent leurs savoir-faire en les adaptant au contexte et à la mission de l'OTAN, les soldats agissent, selon les premiers, dans un cadre inhabituel et restreint où ils ont plus à apprendre et à recevoir qu'à donner.

« Le soldat a une compétence de secteur, le gendarme circule sur tous les secteurs. Il est la plaque tournante du point de vue de la recherche de l'info. Il joue intrinsèquement le rôle d'intermédiaire » (officier supérieur, gendarmerie nationale, Rennes).

Dans cette optique, certains, parmi les gendarmes, estiment que coopérer peut être un investissement à perte, considérant qu'ils disposent de l'information intéressante et surtout des moyens de l'exploiter à l'aide des outils informatiques de recoupement et d'analyse criminelle sans avoir à recourir systématiquement aux moyens des soldats. Le territoire de compétences que dessinent la recherche et l'exploitation du renseignement judiciaire confère aux gendarmes une autonomie importante et des atouts

lorsqu'il s'agit de coopérer avec d'autres (par exemple, les services de la police internationale).

« Les problèmes de coopération tiennent au fait que tous les acteurs ne sont pas tous égaux devant la tâche à accomplir. Le déséquilibre tient au grade du chef, aux savoir-faire délimités en ce domaine, aux volontés hégémoniques. On donne des infos mais pas eux, ou on donne de l'info connue histoire de donner quelque chose, mais c'est en fait de l'info qui a déjà fait l'objet de synthèse exploitée par nous. Trop peu de renseignements sont donnés par les gendarmes » (officier supérieur, armée de terre, Pristina).

En effet, pour les gendarmes de la Kfor, il est évident que disposer de renseignements judiciaires intéressants se révèle un atout précieux pour jouer un rôle au sein de la brigade multinationale Nord et y faire reconnaître la plus-value de leur compétence. Cependant, ces atouts ne débouchent pas sur des actions concrètes car ces derniers n'ont plus le pouvoir judiciaire que procurait la primauté de police. Au bout du compte, la satisfaction professionnelle qu'ils peuvent tirer de l'investissement souvent important que nécessitent la recherche et la vérification de renseignements ne peut aboutir qu'en s'associant aux policiers internationaux (auxquels a été transférée l'autorité judiciaire) ou en outrepassant les limites de leurs prérogatives.

141

Conclusion

La question qui est posée ici, avec toute cette difficulté pour l'exprimer, souligne, de notre point de vue, l'existence de mutations plus profondes. En effet, elle nous interroge sur un monde et des territoires aux frontières recomposées. Dans ce monde « nouveau », il est ainsi plus difficile de définir un intérieur et un extérieur incarné dans le territoire national. Or c'est précisément sur la visibilité de cette frontière que l'armée de terre et la gendarmerie nationale

ont construit leur domaine de compétences ; c'est autour de ce découpage clair qu'un certain nombre de concepts d'emploi des forces ont été forgés, définissant un cadre et une armature pour penser les événements et distribuer les moyens d'action. Tout semble laisser croire aujourd'hui que les frontières séparant les territoires d'intervention (internes/externes), les compétences et les missions respectives des forces armées et, peut-être demain, des polices, ne sont plus aussi nettes qu'auparavant. On peut lire notamment dans la dernière loi de programmation militaire que *«la défense du territoire est une mission de sécurité intérieure plutôt qu'une mission de défense proprement militaire»*. L'expérience menée par les soldats aux côtés des gendarmes témoigne de la prééminence des coopérations à instituer aux différentes phases de résolution d'une crise ou d'un conflit pour conjurer ce qui peut menacer l'équilibre des systèmes démocratiques.

En définitive, nos observations nous renseignent certes sur le fait qu'il ne s'agit plus de penser l'emploi des forces armées en fonction du territoire géographique, d'un intérieur ou d'un extérieur, mais bien plus en fonction du problème à résoudre et des objectifs à atteindre. Seulement, cette évolution du contexte et du cadre cognitif invite l'État à repenser l'action des professionnels de la défense et de la sécurité, voire la place qu'il donnera aux militaires de l'armée de terre, à l'heure de la professionnalisation, sur cette chaîne de gestion des risques. Le militaire ne choisit pas ses missions, néanmoins il y a lieu, selon nous, de s'interroger sur les conséquences d'un tel changement des missions pour les soldats. L'expression des sentiments identitaires sur laquelle repose cet article renforce la nécessité d'une plus grande communication au sein des institutions concernées et de l'opinion publique sur le sens de leur participation à la sécurité du pays.

■ **Thierry NOGUES**

Docteur en sociologie, université de Rennes-II

BIBLIOGRAPHIE

BOENE (B.), 2000, « La violence retenue : perspective conceptuelle et historique », in THOMAS (H. J.-P.) (dir.), « Métamorphose des missions ? Le soldat et les armées dans les nouveaux contextes d'interventions », Paris, *Les Documents du Centre d'études en sciences sociales de la Défense*.

CRETIN (T.), 1997, *Mafias dans le monde. Organisations criminelles transnationales. Actualité et perspectives*, Paris, PUF, coll. « Criminalité internationale », 246 p.

CROWLEY (J.), 2001, « Pacifications et réconciliations. Quelques réflexions sur les transitions immorales », *Cultures et conflits*, n° 41, automne.

NANCY (J.-L.), 1991, « Guerre, droit, souveraineté, techné », *Les Temps Modernes*.

NOGUES (T.), HANON (J.-P.), 2002, *Police et ordre public dans les opérations de consolidation de la paix à partir du cas du Kosovo*, LARES-université de Rennes-II, délégation aux Affaires stratégiques, ministère de la Défense, 126 p.

PIOTET (F.), 2002, « Médecins du travail », in PIOTET (F.) (dir.), *La Révolution des métiers*, Paris, PUF, coll. « Le lien social ».

SAUVAGE (A.) (dir.), NOGUES (T.), CHEVRIER (S.), 2001, « Armées et sécurité intérieure », LARES-université de Rennes-II, *Les Documents du Centre d'études en sciences sociales de la Défense*, 66 p.

SENARCLENS (P. de), 2002, *La Politique internationale*, Paris, Armand Colin, coll. « Compact », 235 p.

Les Cahiers de CHAILLOT, 2001, « De Saint-Malo à Nice, les textes fondamentaux de la Défense européenne », *Institut d'études de sécurité*, n° 47, mai.

L'interdiction du parti Batasuna en Espagne illustre l'ultime déclinaison de la politique de sécurité de la jeune démocratie ibérique face au fléau que représente l'ETA. Sollicitée par un parti aujourd'hui hégémonique au niveau national, le Parti populaire de José María Aznar, cette résolution incarne par ailleurs la défense d'une vision spécifique de l'Espagne. Ce faisant, elle pose la question des moyens employés afin de mettre un terme à ce « poison mortel » qui menace les institutions politiques nationales.

La procédure d'interdiction du parti Batasuna

Normalisation ou remise en cause du périphe démocratique espagnol ?

par Jean-Marie IZQUIERDO

« **A**UJOURD'HUI, L'ÉTAT A MAUVAISE PRESSE; c'est la même chose ou pire encore pour le gouvernement, pour les partis et pour les hommes politiques. Quand il souffle, le vent de la défiance emporte tout sans distinction et sans nuances. Les justes paient pour les pécheurs [...]. En dépit des excès et des défauts, l'État démocratique de droit de tous les jours de notre pays possède assez de santé pour résister à tout ce que lui infligent les uns et les autres. On a souvent abusé de la liberté d'expression; certains juges sont sortis de leur rôle; trop de politiciens se sont enrichis malhonnêtement en cédant aux tentations du pouvoir et du succès immédiat; tout cela est vrai et bien des choses encore, mais malgré tous ces scandales, les institutions répondent et

le système fonctionne. Un cauchemar, pourtant, nous menace et nous angoisse comme une énigme dont nous ne possédons pas la clé: le terrorisme de l'ETA. Ce problème nous indigne et nous révolte parce que nous ne savons comment le régler. La corruption est un mal endémique et universel; c'est un fléau qui nous touche et qui en touche d'autres; que ce mal en frappe d'autres n'est pas une consolation, mais cela peut nous aider à en venir à bout, en tout cas à le combattre, puisque nous en connaissons les racines communes et que nous savons comment les autres ont réagi. Le problème de l'ETA, en revanche, nous concerne seuls; c'est un problème spécifique, un cas particulier, un poison mortel.»¹

L'auteur de ces lignes, le professeur Francisco Tomás y Valiente, historien, juriste, ancien président du tribunal constitutionnel espagnol, a été assassiné par l'ETA le 14 février 1996. La modernité est entrée en Espagne sans crier gare, et vingt-cinq ans plus tard, le problème de l'ETA n'a toujours pas été résolu. La jeune démocratie avait pourtant laissé le temps à la négociation, aux concessions, toujours au nom des valeurs démocratiques dont elle avait été privée sous le régime franquiste. Ces valeurs, réifiées, longtemps élevées en principes incorruptibles, laissent aujourd'hui la place à moins de mansuétude contre les «ennemis de la démocratie». Après avoir procédé à de nombreux compromis avec «l'environnement de l'ETA», c'est-à-dire tous ceux qui s'apparentent à l'idéologie de l'ETA (Mouvement de libération national basque, MLNV), la démocratie espagnole tente aujourd'hui une «mise à la norme» qui, semble-t-il, n'échappe pas non plus aux excès, souvent dangereux, qu'une telle politique implique.

Depuis l'hiver 2001, le gouvernement du Parti populaire (Partido Popular, PP) menace de faire interdire un parti politique «constitutionnellement», c'est-à-dire en respectant la Constitution. Lors d'une séance plénière exceptionnelle, le 26 août 2002, le PP est parvenu à rallier l'ensemble des partis présents aux Cortes, qui ont voté cette clause d'interdiction. Comment interpréter une telle procédure? En général, interdire un parti politique, c'est émettre des réserves sur l'évolution d'un processus démocratique et en

♦♦♦♦

(1) TOMÁS Y VALIENTE (F.), 1996, p. 879.

particulier sur son système parlementaire. Faire interdire un parti, c'est en effet remettre en cause les espaces d'expression politique institutionnalisés dans le cadre d'un État démocratique.

Or là est bien l'enjeu : il ne s'agit pas de n'importe quel État, ni de n'importe quel parti. L'État, c'est l'État espagnol, une démocratie d'à peine un quart de siècle. Le parti, Batasuna, c'est en réalité une plate-forme électorale regroupant des personnalités opposées à ce même cadre institutionnel. Il y a là une apparente contradiction : ceux qui dénoncent les institutions de la nouvelle démocratie ont été invités à participer aux débats d'un État qu'ils continuent de s'interdire de reconnaître. Que comprendre alors ? Qu'en laissant entrer dans leurs enceintes les adversaires de cette jeune monarchie constitutionnelle, les démocrates de la transition ont voulu « être plus royalistes que le roi » ?

En réalité, à travers la procédure d'interdiction « constitutionnelle » du parti Batasuna (« Unité » en *euskera*, la langue basque), c'est la question de l'État tout entier qui est en jeu. C'est également le rôle de ses principaux acteurs qui est mis en cause. En effet, il semble que différents processus historiques s'affrontent pour finalement se conjuguer et s'exprimer à cet endroit. Trois niveaux d'analyse peuvent alors être avancés : un premier, « macro », qui joue sur la longue durée, illustre l'importance des structures « lourdes », des grandes évolutions du pouvoir au sein de la société espagnole dans sa globalité ; un niveau médian, « méso », qui prend en compte les effets de la conjoncture politique sur le plan national ; et un cadre micro-analytique, ou plus prosaïquement, micro-interprétatif, qui renvoie à une dimension de cette mesure comme scénario de réponse à des événements localisés ou immédiats. Au premier niveau, l'interdiction de Batasuna répond à un problème profond qui relève de la physionomie de l'État monarchique espagnol tout entier. Au deuxième niveau, cette procédure prend place aujourd'hui à l'issue d'un processus plus ancien de lutte, non seulement contre le terrorisme, mais contre les nationalismes au sein de cet État. À quoi il faut ajouter des raisons d'ordre interne et conjoncturel, propres aux différents acteurs, liées à des

impératifs de teneur locale et électorale, comme l'illustre la position du PP de José María Aznar qui cherche à conquérir le Pays basque. Aucun de ces éléments n'est finalement dissociable. Dans le cas présent, au nom de la sécurité et de la lutte contre le fléau *etarra*, la procédure «exceptionnelle» d'interdiction du parti Batasuna constitue un recours ultime contre la gangrène que l'ETA représente au sein des institutions espagnoles. Or une telle issue questionne quand elle apparaît comme un moyen d'affirmer l'emprise du pouvoir centraliste exercé par un parti hégémonique, le PP, qui à plusieurs titres s'inscrit en rupture par rapport aux exigences d'un régime démocratique.

De la très brève histoire démocratique espagnole

148

Le processus démocratique en Espagne est à l'image de l'histoire de ce pays : multiple, contradictoire et fratricide. L'existence et la diffusion de valeurs démocratiques, héritage d'un passé empreint de culture «décentralisée», n'ont pas pour autant signifié une adhésion instantanée aux canaux modernes de la participation politique, dont le suffrage universel est aujourd'hui l'incarnation la plus achevée.

Les péripéties de la démocratie en Espagne

En dépit de sa précocité, l'Espagne a beaucoup tardé avant de connaître une véritable unité politique. Son centre, l'État castillan, qui a rayonné sur le monde au XVI^e siècle, a échoué dans ses projets de monarchie universelle. Dès les XVII^e et XVIII^e siècles, les rêves impériaux de Charles Quint ont été réduits tant en Europe que dans le reste du monde. Et, longtemps, l'Espagne restera marquée par ses aspects de conglomérat de royaumes, de duchés... bref, de territoires disparates presque uniquement maintenus grâce à l'autorité

de droit divin émanant de ses souverains. Le terme d'Espagne ne sera d'ailleurs utilisé que très tardivement. C'est seulement à partir du règne d'Isabelle II (1833-1868) que le titre de monarque « des Espagnes » apparaît pour la première fois, qui plus est au pluriel.

Son histoire démocratique, ou plutôt parlementaire, pourrait sembler tout aussi inachevée. Mis à part la courte période des Cortes de Cadix (1810-1814), l'interlude de la I^{re} République (1873-1875) au XIX^e siècle et celui de la II^e République (1931-1936/1939) au XX^e siècle, l'Espagne n'a été qu'une succession de monarchies et de dictatures de type militaire. Malgré ça, depuis sa sortie du Moyen Âge, chaque province, chaque région rattachée à la couronne selon des termes différents, bénéficie de prérogatives particulières. La couronne de Castille et celle d'Aragon rassemblent chacune des territoires composites au sein de la monarchie absolue. L'État monarchique, traditionnellement exsangue, ne peut faire autrement que de chercher à maintenir son autorité en déléguant diversement ses compétences partout sur son territoire. De cette manière, et depuis le XVI^e siècle, l'Espagne est composée d'éléments éclectiques, différents régimes plus ou moins autonomes demeurant alors au sein de ces provinces.

De cette façon, et de manière paradoxale, il existe cependant bien une culture démocratique en Espagne, même si son histoire constitutionnelle ne le laisse pas forcément paraître. La Catalogne s'est, par exemple, érigée en République (1641-1652) au XVII^e siècle. Les trois provinces basques, l'Álava, le Guipúzcoa et la Biscaye, bien que rattachées à la couronne de Castille depuis le XIV^e siècle, ont longtemps conservé leurs institutions, ce qui leur a permis de garder une relative autonomie. Pendant des siècles, les monarques castillans ont juré aux Basques de respecter leurs traditions, leurs *fueros*, devant le vieux chêne de Guernica. Et ce qui est valable pour les deux plus puissantes autonomies actuelles l'est également ailleurs en Espagne. Jusqu'au XVII^e siècle, la Galice a gardé le privilège de constituer des Conseils (*Juntas*) tout en ayant le droit de siéger aux Cortes. De nombreuses villes de Castille ont préservé leurs habitudes et leurs droits municipaux en

dépôt de l'autorité monarchique. Il existe bien ainsi une culture politique démocratique, qu'on peut faire remonter pratiquement à la fin du Moyen Âge espagnol. Or celle-ci n'a jamais totalement pu se libérer des contingences géographiques traditionnelles.

La mise en place d'une culture nationale espagnole unique ne sera pratiquement jamais entreprise avant la dictature du général Francisco Franco y Bahamonde (1939-1975). Or le caractère répressif du régime franquiste, notamment à l'égard des particularismes régionaux, provoquera les résistances de certaines périphéries de l'État centraliste. Ce faisant, l'imposition d'un modèle d'État autoritaire par le général Franco mettra en avant les contradictions du modèle d'État centripète plus qu'il n'incitera l'ensemble de la communauté « nationale » à adhérer à un idéal « monolithique » espagnol. Par ailleurs, d'un point de vue constitutionnel, l'établissement d'un régime dictatorial interrompra les velléités démocratiques que la II^e République avait augurées.

150

La première démocratie espagnole moderne

À la mort du général Franco (1975), l'Espagne retourne à la situation politique de la II^e République. Elle effectue une transition exemplaire au vu des difficultés qu'on pouvait s'attendre à observer.

Le roi Juan Carlos de Borbón y Borbón joue un rôle fondamental dans l'entrée de l'Espagne dans l'ère démocratique. Il s'émancipe d'abord de la tutelle franquiste et négocie le transfert des pouvoirs avec l'ancienne garde du régime (1975-1978). Il confie ensuite à Adolfo Suárez la périlleuse transition. Ce dernier engage le pays vers une monarchie parlementaire. Il fait appel à la souveraineté populaire. Il rétablit la liberté des partis politiques : les parti communiste, socialiste, nationaliste basque reviennent de leur exil, le plus souvent français. Les Catalans recouvrent le droit de célébrer la *diada*, la fête nationale catalane, et ils peuvent hisser le drapeau traditionnel, la *Senyera*. Le

15 juin 1977, des élections générales au suffrage universel sont organisées. Cent cinquante-huit partis politiques y participent ! L'Union du centre démocratique (UCD), qui est une coalition de partis libéraux et sociaux-démocrates, obtient une faible majorité devant le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), le Parti communiste espagnol (PCE) et l'Alliance populaire (AP), composée de nombreux transfuges franquistes. À l'hiver 1977, une loi d'amnistie générale rend caduque la poursuite des crimes et délits politiques commis durant près de quarante années de dictature. Seuls les membres de l'ETA, particulièrement actifs durant cette période de transition, notamment à l'égard des « symboles » du régime, militaires et policiers, sont exclus de cette réforme.

L'Espagne est définitivement engagée dans une ère démocratique et pacifique. C'est l'heure de la concorde nationale. Le pacte de la Moncloa négocié par Adolfo Suárez et l'UCD auprès du PCE et du PSOE assure aux citoyens espagnols un minimum de bien-être matériel. Jusque-là, les partis politiques avaient permis de canaliser la volonté populaire. En l'absence d'élections, ce sont ces mêmes partis qui, sans consécration démocratique, ont joué le rôle de représentants de l'opinion des Espagnols. En 1978, il reste à parachever cette refonte par une nouvelle Constitution.

Le statut de la monarchie constitutionnelle espagnole tient, lui aussi, au contexte de la transition. Déjà dans les dernières heures du franquisme, les velléités autonomistes ont reparu au Pays basque et en Catalogne. La Généralité de Catalogne est rétablie à la fin de septembre 1977 tandis que les responsables basques en exil s'en remettent pour l'heure aux élections. En 1978, lors des discussions constitutionnelles, la forme du régime tient compte des trajectoires historiques. L'Espagne se dote d'une monarchie parlementaire mais, surtout, elle rompt avec la période franquiste en consacrant les régions qui ont la liberté de se mouvoir avec une certaine autonomie dans son article 2 : *« La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols ; elle reconnaît et elle garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la*

composent, ainsi que la solidarité entre elles.» Le caractère « multinational » de la nation espagnole y est donc clairement exprimé. *In extenso*, la Catalogne, le Pays basque, la Galice, la Navarre, l'Andalousie, les Canaries et le Pays valencien se voient reconnus dans leurs personnalités historiques, culturelles et linguistiques. En termes politiques et administratifs, ces communautés « historiques » obtiennent le droit de gérer les questions économiques, l'enseignement et la culture, la santé... tant que leurs politiques ne contrevennent pas à l'intérêt général, à la solidarité nationale et à la planification économique et sociale de l'État espagnol tout entier.

À travers cette consécration constitutionnelle, c'est toute l'histoire des communautés diverses et multiples de l'Espagne qui est respectée. En effet, il ne s'agit pas d'une décentralisation plus aboutie qu'ailleurs mais bien plus de la reconnaissance de l'existence de démocraties localisées plus ou moins indépendantes, réparties sur l'ensemble de la communauté nationale. Dans cet État fédéral sans le nom, les États « fédérés », c'est-à-dire les autonomies, sont protégés dans leurs droits par un tribunal constitutionnel et un défenseur du peuple². Le droit est au service de chacun des citoyens et de chacune des entités politiques et administratives au sein de l'État espagnol.

En dépit de cet évident pragmatisme constitutionnel, et au contraire des Catalans qui ont largement participé à l'élaboration du projet de Constitution, le Pays basque n'adhère pas pleinement à la réforme. Lors du vote référendaire de la Constitution du 6 décembre 1978, 92 % des suffrages exprimés soutiennent le texte. Mais près du tiers des inscrits n'a pas voté. Au Pays basque, le Parti nationaliste basque (PNV, Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco, EAJ-PNV) a demandé aux Basques de s'abstenir. Entre les abstentions (54,5 %) et les votes nuls et blancs (7,4 %), la Constitution ne sera finalement approuvée que par environ 31 % des inscrits. Elle sera rejetée par plus de 10 % d'entre eux. La transition démocratique s'essouffle au moment de transformer l'essai. Malgré cela, de 1979 à 1982, les débats parlementaires permettent aux communautés autonomes, en particulier « historiques », de gagner

.....

(2) MORENO (L.), 1998.

de nombreuses compétences. La Catalogne, le Pays basque et la Galice obtiennent la satisfaction de leurs principales revendications. La Communauté autonome du Pays basque (CAPV, Euskadi) et la Communauté forale de Navarre se dotent d'un système d'enseignement propre, d'un service de santé et même d'une police autonome, la Ertzaintza. Non seulement ils se partagent avec les services de sécurité nationaux les questions relevant du «monopole de la contrainte physique légitime», mais ils ont également compétence en matière de levée de l'impôt. Les principales revendications exprimées par les pères du nationalisme basque sont en partie consacrées dans le cadre de la nouvelle Constitution.

Les partis : entre bipolarisation et fragmentations autonomiques

Une fois étanchée la soif de démocratie des toutes premières heures, le paysage politique espagnol se divise entre deux grandes formations majoritaires, l'une traditionnellement de gauche (PSOE) et l'autre de droite [AP puis Partido popular (PP)]. Une myriade de «petits partis» vient ensuite se greffer sur ce bipartisme : des partis «régionaux», PNV, Herri Batasuna (HB, «Unité du peuple») au Pays basque et en Navarre, Convergence et Union (Convergència i Unió, CiU) en Catalogne, etc., ainsi que des partis représentant d'autres courants d'opinion [PCE, aujourd'hui Izquierda Unida (IU), «la Gauche unie»]. Dès les élections de 1979, les représentations aux Cortes, au Congrès des députés, tiennent compte de cette division de la vie politique. En respectant les particularismes régionaux, l'appareil politique et institutionnel espagnol implique une participation à la vie politique et démocratique répartie à différents niveaux de gouvernement. À chaque échelon de la participation politique, les stratégies des partis nationaux ou celles des partis «régionaux» peuvent varier selon les configurations politiques.

Mais, en amont de cela, en dépit de cette progression en termes d'acquis démocratiques, politiques et administratifs,

un certain nombre de personnes refusent de reconnaître le nouveau cadre constitutionnel et étatique. Une frange chaque jour plus réduite refuse catégoriquement de participer aux différentes réunions électorales. Elle continue de s'exprimer par le biais de la violence politique, en dehors des institutions nouvellement établies. Sous le régime franquiste, à la fin des années 1950, l'ETA (Euskadi 'ta Askatasuna, «Pays basque et liberté») s'est émancipé du PNV. L'ETA a fait le choix de la lutte armée dans le but de mettre en place un État basque uni, indépendant et socialiste. Le contexte plus général des années 1970 et des années 1980, très fourni en mouvements de libération nationale et en groupes terroristes, concourt à cette idée de participation «extra-institutionnelle» à la vie politique.

Cependant, avec l'avènement de la démocratie, ce qui était pour certains de ses membres une forme de résistance au «mouvement national» du général Franco, perd de son sens contestataire. Quelques nationalistes basques, également pro-indépendantistes ou autonomistes, décident de participer activement à la vie politique dans les enceintes représentatives nationales: c'est le cas d'Euskadiko Ezkerra (EE, «la Gauche d'Euskadi»), et de Herri Batasuna, pour les indépendantistes socialistes, du PNV, le parti historique du nationalisme basque, pour la voie plutôt «autonomiste», qui avait déjà gouverné au cours de la II^e République. Très rapidement, ce sont les nationalistes basques qui prennent le pouvoir dans les assemblées municipales, provinciales, générales (législatives) et régionales du Pays basque. Le même mouvement s'observe en Catalogne, avec les nationalistes catalans, et dans une autre mesure en Galice alors que le PSOE confirme son emprise sur le reste du pays.

Dans les années 1990, une configuration, originale en Europe, apparaît au niveau espagnol. Des partis «nationaux», «espagnolistes», s'affrontent à des partis dont les ambitions ne peuvent dépasser les bornes de leurs communautés. Mais dans les cas basque et catalan, les nationalistes ne jouent pas qu'un rôle confiné *stricto sensu* à leur seule région historique. En cas de faible majorité à l'Assemblée nationale, les socialistes du PSOE (1993) puis les membres du PP (1996) négocient auprès de ces derniers

afin d'obtenir une majorité parlementaire. En effet, l'alternance qui se prépare dès 1993 entre Felipe González et la relève de la droite espagnole incarnée par José María Aznar, donne le pouvoir aux « petites » formations, en particulier les régionalistes canariens et surtout les nationalistes catalans de la CiU puis les nationalistes basques du PNV. Bien que proportionnellement faibles aux Cortes, ce sont elles qui ont la clé du bon fonctionnement des institutions démocratiques nationales. Or si pour les socialistes du PSOE un tel procédé ne semble pas idéologiquement contradictoire, surtout quand on se rappelle qu'ils ont pour beaucoup lutté de concert contre le régime franquiste, la pirouette stratégique du Partido popular est moins intelligible.

Après les résultats des législatives de 1996, le parti le plus proche de la tradition franquiste, le parti de culture centraliste et unitaire, le Partido popular, s'engage dans des négociations avec ceux qu'il avait dénoncés durant toute la campagne électorale. À cet égard, autant les membres du PP que les nationalistes basques et catalans ont dû faire preuve de beaucoup de pragmatisme pour collaborer les uns avec les autres. Et ce qui peut représenter une contradiction pour le PP ne l'est pas forcément pour les nationalistes. En effet, tout comme lors de la précédente majorité de 1993, les nationalistes ont beaucoup à gagner dans cet « échange de bons procédés ». Ils ont là un moyen de faire aboutir plus rapidement leurs revendications autonomistes, toujours dans le respect des institutions démocratiques.

En dépit de certaines faiblesses de la nouvelle démocratie participative (avec un taux d'abstention dépassant souvent le tiers des inscrits), la scène politique espagnole se structure sur un modèle jusqu'à aujourd'hui incontesté. Les élections locales, régionales et nationales des années 1990 et du début des années 2000 confirmeront cette alternance entre deux pouvoirs omniprésents, d'abord socialiste puis de la droite espagnole. Certains y ont vu le succès des habitudes démocratiques modernes, faites de pondérations et de changements. En l'occurrence, une forme de bipolarisation de la vie politique s'est installée, réduisant quasi à néant les autres acteurs alternatifs (PC et CDS, communistes

et centristes). L'Espagne contemporaine a donc la particularité d'avoir intégré très rapidement les habitudes démocratiques des principales démocraties occidentales, tout en gardant la spécificité de compter sur certaines formations régionales pour obtenir la majorité absolue. Cette réalité n'est cependant que partielle puisque depuis l'avènement de la démocratie en Espagne, l'État espagnol n'a jamais pu venir à bout de la menace que représente l'ETA sur ses institutions.

Comment lutter contre le fléau de l'ETA ? De la raison d'État à l'État de droit

156

Depuis la fin de la période franquiste, tous les partis politiques présents sur le sol espagnol ont le droit de participer, s'ils le désirent, aux nouvelles institutions démocratiques du pays. Un parti tel que Batasuna, proche de l'idéologie de l'ETA, a pris part aux débats politiques au Pays basque (Euskadi) et en Navarre, à la suite de la dissolution de son prédécesseur Herri Batasuna en 1998. Même si la gauche *abertzale*, c'est-à-dire « patriote », nationaliste radicale, s'est toujours montrée critique à l'égard des institutions, en entrant dans les enceintes parlementaires, ses représentants en ont accepté les règles du jeu. De manière plus significative encore, ils portent l'opinion parfois de plus de 25 % de la population électorale, soit de près de 200 000 électeurs³. Aussi la mise à l'écart d'un cinquième de l'électorat basque peut-elle laisser dubitatif sur la marche « démocratique » dans le cadre de l'État de droit. En fait, les événements de l'été 2002 s'inscrivent dans l'histoire d'une politique de lutte contre l'ETA. La stratégie adoptée par la droite parlementaire espagnole se présente comme un troisième mouvement, légaliste et rompant avec les conduites antérieures, qui prend cependant pour cible le Mouvement

....

(3) Tous les chiffres avancés sont disponibles soit sur le site du Parlement autonome basque, soit sur celui du ministère de l'Intérieur espagnol : <http://www.argos.mir.es/MIR/index.htm> pour l'Espagne et, pour le Pays basque, www.ehu.es/cpvweb/paginas/resultados.html.

de libération national basque (Movimiento de liberación nacional vasco, MLNV) dans son ensemble au-delà de la seule ETA et de sa vitrine politique Batasuna.

La voie de la négociation coordonnée par les partis politiques

Dès 1978, la stratégie de l'ETA doit conduire à une « négociation » avec l'État espagnol. En 1981, une trêve unilatérale est décidée par la branche politico-militaire de l'ETA. Elle est rendue officielle le 30 septembre 1982. Dès le début, les partis politiques d'Euskadi encadrent ce retournement de position. Le PNV et la gauche basque (EE) incitent les uns et les autres à faire des concessions. Pragmatiques, et malgré une opinion publique péninsulaire réfractaire, le PSOE et l'UCD consentent une loi d'amnistie à un certain nombre de prisonniers ou d'expatriés. La seconde branche de l'organisation, l'ETA-militaire, refuse cette « connivence ». Elle campe sur ses revendications. Il s'agit pour ces *etarra*, les membres de l'ETA, d'imposer leurs vues au gouvernement. En fait, il apparaît que la perspective de démocratisation du pays n'a jamais véritablement été envisagée au sein de l'organisation. Et, en dépit des concessions faites par l'État espagnol, le terrorisme s'accélère et échappe au contrôle politique parlementaire.

Malgré cela, une fois encore, la nouvelle démocratie cherche une voie pacifique à la résolution du conflit. En 1984, puis en 1987, enfin en 1989, des négociations entre des personnalités proches du gouvernement socialiste et des activistes *etarra* reprennent à Alger, sans succès. De leur côté, les partis politiques présents sur la scène basque réagissent : ils signent un accord, le pacte d'Ajuria Enea, qui scelle le refus unanime du recours à la violence. Le 12 janvier 1988, tous les partis basques, nationalistes ou espagnolistes, signent cet acte, à l'exception de HB. C'est l'affirmation d'un choix : celui de la condamnation du terrorisme, celui du respect du droit et de la démocratie.

Le 18 janvier 1989, l'ETA annonce une trêve de quinze jours. Depuis l'échec des négociations d'Alger, l'organisation est très divisée. En 1992, alors que les Jeux olympiques de Barcelone et l'Exposition universelle de Séville font entrer définitivement l'Espagne dans le cercle international, vingt-quatre attentats ponctuent le calendrier. La même année, le PNV, pourtant traditionnellement ouvert à la négociation avec les terroristes, devant l'entêtement des *etarra*, rompt le dialogue avec la direction de l'ETA. Herri Batasuna voit ses résultats électoraux baisser progressivement. La chute du bloc de l'Est, la confirmation de l'ère postmoderne, la consécration de la « mondialisation libérale », renforcent cependant la gauche *abertzale* dans une fonction tribunitienne, dans un rôle de contestataire de l'ordre et du pouvoir en place. Le MLNV se charge de diffuser l'idéologie de l'ETA auprès de la population basque.

De la raison d'État...

À la même période, un contre-terrorisme fait son apparition. Les premières actions de la « guerre sale » contre le terrorisme de l'ETA ont lieu au Pays basque français (*Iparralde*, « Pays basque Nord »). Après l'enlèvement de deux *abertzale* en octobre 1983, trois mois plus tard, à Bayonne, un nationaliste basque également réfugié en France est cette fois-ci assassiné. Jusqu'en 1987, suivront plus d'une vingtaine d'assassinats, essentiellement en territoire basque français. Les instigateurs de ce contre-terrorisme ne seront jamais clairement identifiés mais deux policiers, José Almedo et Miguel Dominguez, sont arrêtés sous le chef d'inculpation d'organisation des GAL (Grupos anti-terroristas de liberación, « Groupes antiterroristes de libération »). Ces derniers mettront en cause les plus hautes autorités espagnoles en matière de sécurité : le ministre de l'Intérieur socialiste José Barrionuevo et le directeur de la sécurité de l'État de l'époque, Rafael Vera. Tous deux seront inculpés et incarcérés entre 1995 et 1996⁴. Signe de l'asthénie du nouvel État espagnol et/ou de la prégnance des pratiques du régime franquiste, les pouvoirs publics

.....

(4) Ils ne semblent pourtant pas être les uniques responsables de ce contre-terrorisme qui met en cause d'autres corps de la sûreté de l'État. Les rapports des services secrets espagnols, le CESID (Centro Superior de Información de la Defensa, Centre supérieur d'information de la Défense), rendus publics en décembre 1996, lors de l'enquête menée par le juge Baltasar Garzón, montrent l'implication à la fois de la police, de l'armée et de la garde civile, principales cibles de l'ETA durant les années 1980. Voir à ce sujet les articles de JIMENEZ (O. J.), 1999 ; CRETIEZ (X.), LOYER (B.), 1999, in CRETIEZ (X.), FERRET (J.) *et al.*, 1999.

....
(5) WIEVIORKA (M.), 1988.

semblent avoir fait le choix d'un terrorisme d'État. Mais la jeune démocratie péninsulaire est rattrapée par le droit qui condamne finalement le recours aux méandres de la « raison d'État ».

Quoi qu'il en soit, loin de sonner le glas de la violence de l'ETA, ces pratiques ne feront qu'attiser le MLNV. La politique de coopération entre les services policiers français et espagnols au milieu des années 1980, qui prend une ampleur nouvelle quand Charles Pasqua occupe les fonctions de ministre de l'Intérieur, entre 1986 et 1988, renforce encore cette logique de radicalisation. Depuis lors, et en réponse à tous les coups portés contre elle, l'ETA ne cessera de montrer qu'elle n'est toujours pas anéantie⁵. Ce travail policier et répressif entraîne paradoxalement un renouveau des mobilisations de la gauche *abertzale*, parmi « l'environnement de l'ETA » incarné par le MLNV. Les groupes de solidarité continuent de se constituer en faveur des prisonniers *etarra* (Gestoras pro Amnistia, « Porte-parole pour l'amnistie », Askatasuna, « Solidarité »...), pour leur emprisonnement dans des institutions carcérales plus proches du Pays basque (Euskal Herrirat, « Au Pays basque »...). La gauche *abertzale* soutient la démarche de l'ETA et proteste corrélativement contre les pratiques de l'État espagnol, montant en épingle par exemple les cas de torture qui pourraient apparaître. Les agissements de l'ETA, qui restent commandés par une logique « action-répression-action », renforcent donc les organisations de soutien à la « cause basque ». Fort logiquement, le MLNV se fait l'écho de la répression de l'État espagnol.

En d'autres termes, une des expressions de cette situation paradoxale est illustrée par le fait que les opposants à l'État espagnol usent parfaitement des structures légales qui leur sont offertes. Jusqu'au milieu des années 1990, les souvenirs de la dictature incitent à la défense des libertés inhérentes à tout régime démocratique. La liberté d'expression est élevée en principe indérogeable, tout comme les lois sur les libertés de la presse, sur la liberté d'association... Les libertés fondamentales, reconnues constitutionnellement, protègent les minorités, même violentes. Le pluralisme est garanti dans le cadre du parlementarisme. Jusqu'en 1998, Herri Batasuna bénéficiera des privilèges

de toute démocratie idéale. Son journal, *Egin*, « faire » en basque, reprend le nom du premier noyau d'intellectuels qui ont formé l'ETA en 1959. Les autres composantes de la mouvance de l'ETA, « *del ámbito de la ETA* », tel le syndicat LAB (Langile Abertzale Batzordea, « Commission des patriotes travailleurs ») ou les mouvements de jeunesse tels que Jarrai (« Continuer »), spécialisé dans la guérilla urbaine, la *kale borroka* (« la lutte de rue »), continuent d'avoir pignon sur rue. Leur intégration dans la vie quotidienne rend difficile toute remise en question de leur existence. C'est pourtant ce que certains juges vont s'atteler à faire sous la législature du Partido Popular.

... à l'État de droit ?

En 1995, José María Aznar avait fondé sa campagne sur les déconvenues et les mauvaises méthodes des socialistes au pouvoir. Il avait vilipendé les nationalistes basques et catalans au nom de l'État centraliste. Et, au nom de l'État de droit, il avait juré de mettre un terme à la violence de l'ETA dont la direction venait d'adopter une stratégie de déstabilisation de l'État espagnol. Toujours en 1995, le 19 avril, José María Aznar échappe de justesse à un attentat contre lui, perpétré par l'ETA. En dépit de son charisme contenu, il devient un homme d'envergure nationale, son parti obtient la majorité aux Cortes en s'associant avec les nationalistes catalans de Jordi Pujol (CiU) et nationalistes basques de Xabier Arzalluz (PNV).

Sans qu'on puisse véritablement constater les proximités entre le nouveau pouvoir exécutif et le secteur judiciaire, les choses prennent une ampleur nouvelle à l'arrivée du PP au pouvoir. Les dossiers « sortent » au grand jour. Le juge Baltasar Garzón, par exemple, établit les preuves que le quotidien *Egin* est une « pièce clé du système de communication de l'ETA »⁶. Certains juges se lancent ainsi dans la lutte légale contre les relais publics de l'idéologie de l'ETA dans ce qu'on reconnaît sous le sigle de MLNV et qui regroupe un certain nombre de syndicats, d'associations de défense des prisonniers politiques, d'organisations de lutte contre la torture, de ligues de désobéissance civile, de mouvements de

....

(6) ELORZA (A.), 2002, p. 438.

jeunes... qui contestent tous l'ordre politique. Le soutien au « milieu de l'ETA » dépasse donc très largement les simples institutions parlementaires pour occuper une place souvent prépondérante dans la réalité quotidienne, sociale, syndicale, politique du Pays basque et de la Navarre. Ainsi, depuis l'avènement de la démocratie, l'idéologie de l'ETA n'est pas seulement relayée légalement au sein des institutions parlementaires, comme s'il s'agissait de n'importe quel courant d'opinion. Elle recouvre une réalité tangible pour les citoyens du Pays basque. Et c'est à ce titre que la gauche *abertzale* trouve une légitimité à participer à la vie politique puisque son action dépasse bien largement les uniques hémicycles de la « participation démocratique ».

Dans cette configuration, la gageure est forte au moment de vouloir mettre un terme à la violence de l'ETA. Les relais institutionnels et civils de cette dernière rendent ardu tout démantèlement. Comment mettre hors la loi, en castillan « *fuera de la ley* », un « ennemi de la démocratie » qui « représente » près du quart de la population électorale ? Et ce d'autant plus que ce dernier ne se contente pas de participer à la vie politique le plus souvent locale et autonome puisqu'il est un acteur particulièrement actif de la vie sociale et militante. Comment lutter alors contre ces militants qui refusent de reconnaître les institutions comme légitimes ? Aujourd'hui, la droite espagnole a opté *in fine* pour une approche maximaliste de la situation en cherchant à délégitimer le « nationalisme » en général. Or cette volonté de créer un vide politique au Pays basque ne laisse pas d'interroger lorsqu'on constate l'enjeu politique et symbolique que représente cette région pour le PP.

....

(7) « *Guk oilasko duguneko ostiralea.* » Proverbe souletin, c'est-à-dire basque de la province basque française de Soule, dont la traduction littérale peut être : « *C'est quand on est vendredi qu'il y a du poulet.* » Il faut comprendre par cet aphorisme que les choses n'arrivent pas toujours le bon jour ni au bon moment. La démocratie est le résultat d'un processus long, souvent aléatoire et chaotique.

« *Guk oilasko duguneko ostiralea* » :
les choses tardent parfois
à arriver⁷...

Rompre, ne serait-ce qu'en partie, avec le référentiel démocratique tel qu'il a été sacralisé en Espagne lors de la transition démocratique constitue une opération d'une portée

symbolique extrême. Ce contexte rend particulièrement aigus les questionnements qui renvoient traditionnellement aux conditions de légitimité de telles dérogations. De ce fait, les motivations affichées par les acteurs doivent nécessairement être pensées en parallèle avec les effets des décisions prises en leur nom sur les configurations matérielles. De ce point de vue, le bilan qui peut être présenté de l'interdiction de Batasuna conduit à regarder de manière plus circonspecte les démarches du PP et de son leader.

De HB au sein du MLNV : « l'environnement de l'ETA »

En mars 1980, Herri Batasuna était devenu la deuxième force politique au parlement autonome basque, derrière le PNV. Apparue aux débuts de la toute jeune démocratie espagnole, en octobre 1978, la nouvelle formation politique entreprend déjà un parcours atypique. En effet, dès 1978, les membres de la « Mesa de Alsasua », c'est-à-dire de la « table ronde » tenue à Alsasua, défendent l'idée d'une alternative à l'actuelle constitution : ils prônent la défense d'un projet souverainiste d'Euskadi ainsi que le rattachement de la Navarre. Les soutiens électoraux qui apparaissent ensuite les encouragent dans leur stratégie de participation et, parallèlement, de rejet des institutions en place. En effet, les premières années sont ponctuées par les allées et venues entre la prison et les hémicycles politiques des militants de HB. Les liens que les dirigeants de HB entretiennent avec ETA ne font que peu de dupes. Bien au contraire, chacun y trouve une manière d'exprimer sa désaffection à l'égard des institutions qui se mettent en place. Pour HB, conforté dans sa « résistance » à la nouvelle Constitution, cela représente une véritable ressource politique.

En 1982, Herri Batasuna obtient deux sièges de députés aux Cortes. Depuis, ce qui reste considéré, toujours « officieusement », comme l'aile politique de l'organisation terroriste ETA est présent au sein des institutions étatiques et nationales espagnoles. Plus tard, son refus de siéger à la Chambre des députés l'incitera à accentuer sa présence au

niveau du Parlement basque, mais surtout au niveau des institutions plus locales, dans les provinces (assemblées forales) et les municipalités. Ainsi, depuis près de vingt ans, la gauche indépendantiste oscille entre 15 % et 25 % des votes, se constituant en deuxième force municipale et provinciale. De nombreuses villes, qualifiées de « nationalistes », sont gouvernées par des maires et des conseillers municipaux *abertzale* ou « patriotes ». Pour chaque citoyen espagnol et, en l'occurrence, basque, la force que recouvre la dimension locale dans l'idée de démocratie donne ici pleinement son sens. Les valeurs démocratiques sont pour beaucoup avant tout locales, et le refus des institutions « espagnoles » ne fait pas contresens.

Jusqu'au milieu des années 1990, HB est un acteur institutionnalisé et représentatif de la réalité politique basque et navarroise. Toutefois, les négociations d'une paix auprès de l'ETA n'aboutissent pas. À partir de cette époque, les exactions de l'ETA s'intensifient même. Elles prennent plus particulièrement pour cibles des candidats du PP puis du PSOE. Pour le pouvoir politique, depuis l'attentat manqué à l'encontre de José María Aznar, la possibilité d'interdire HB fait son chemin. Ce serait un moyen de mettre à mal la vitrine légale de l'ETA. Toutefois, les chefs d'inculpation ne sont pas facilement mobilisables à son encontre, jusqu'en 1996...

Durant ses meetings de la campagne de 1996, afin de montrer les « contradictions » de l'État espagnol, Herri Batasuna se prend à diffuser des vidéos montrant des *etarra* justifiant leur nouvelle stratégie de déstabilisation. Très rapidement, Herri Batasuna est mis en accusation pour « apologie du terrorisme ». Le 1^{er} décembre 1997, les vingt-trois membres de la direction collégiale du parti sont condamnés pour « collaboration avec une bande armée ». Le parti est « décapité », une nouvelle direction prend le pouvoir mais HB est sauf, il continue d'exister légalement. La justice entre cependant dans la brèche ouverte par cette première procédure, et s'attaque à « l'environnement de l'ETA ». Le 15 juillet 1998, le journal *Egin* subit une procédure judiciaire pour « collaboration avec une organisation terroriste ». La fermeture « conservatoire », qui se révélera définitive, du quotidien basque, de la radio du même nom,

ainsi que de la revue « d'investigation » *Ardi Beltza* (« la brebis galeuse »), puis l'interdiction des organisations de défense des droits de l'homme telles que Gestoras Pro Amnistia et Askatasuna, contribuent à l'affaiblissement du MLNV. Sa liberté d'expression est contenue sous l'objection de culpabilité d'apologie de la violence et du terrorisme, voire d'appartenance à un groupe terroriste.

Parallèlement à cela, et alors que la répression policière à l'encontre des commandos *etarra* est chaque jour plus efficace, en septembre 1998, contre toute véritable attente, l'ETA annonce une « trêve unilatérale et illimitée ». Ce sera l'occasion d'organiser les premières élections basques dans un climat pacifique. Pour répondre à des enjeux internes et pour se protéger de l'éventualité d'une action en justice, la nouvelle direction de HB fait le choix de se constituer en une nouvelle plate-forme : Euskal Herriarrok (EH, « Citoyens basques »). Jouant sur les deux tableaux, l'apaisement du conflit d'une part et la restructuration plus large du mouvement d'autre part, Euskal Herriarrok parvient à mobiliser plus facilement autour d'une alternative à la violence. En octobre 1998, le taux de participation atteint un niveau record au Pays basque (plus de 70 %). Le PNV reste à la tête du parlement de la CAPV (27,9 %), le Partido popular prend la deuxième position (20,1 %) juste devant Euskal Herriarrok qui recueille 17,9 % des suffrages.

Ce qui est considéré comme un plébiscite pour la paix amène « officiellement » le gouvernement Aznar à renouer le dialogue avec l'ETA. Les manifestations dans les rues du Pays basque et dans toute l'Espagne semblent encourager cette démarche. Mais ni les uns ni les autres ne sont disposés à faire de concessions. Chacun campe sur ses positions. La gauche *abertzale* engage des débats internes sur la restructuration du mouvement, sur l'extension du « conflit » vers le Pays basque français, sur la question de la violence... Depuis l'automne 1998, le dialogue reprend même entre les cadres du PNV, des indépendantistes légalistes de EA (Eusko Alkartasuna, « Solidarité basque ») et de HB afin de confirmer ce processus de paix à l'instar de celui initié par Gerry Adams en Irlande du Nord. Or l'ETA critique le caractère trop modéré, « autonomiste », du

PNV, et les discussions n'aboutissent pas. Parallèlement à cela, au sein de HB, pour la première fois dans l'histoire du parti, une scission apparaît : le parti Aralar, critique à l'égard de la dérive jusqu'au-boutiste de l'ETA, prend ses distances, Zutik (« Debout », seulement en Euskadi) puis Batzarre (« Réunion ») en Navarre, suivront quelques mois plus tard. Le 3 décembre 1999, l'ETA et HB, qui ne parviennent toujours pas à s'entendre avec les nationalistes modérés du PNV et de EA, annoncent la rupture de la trêve. La voix pacifique, consensuelle, échoue une fois encore.

La politique de l'amalgame

De leur côté, les principales victimes de l'ETA, c'est-à-dire les membres du PP, surenchérissent sur le thème de la violence *etarra*. Peu enclins à vraiment négocier avec les nationalismes, ils jouent eux aussi sur deux tableaux. Victime ou bourreau, depuis le début de l'année 2000, c'est le PP qui progresse le plus en terme électoral en Espagne. Il se montre capable d'établir une hégémonie nouvelle sur le système politique national en général et basque en particulier. Pour ce faire, il cherche à se passer de toute négociation avec les autres forces en présence. En houspillant le PNV en Euskadi, José Maria Aznar ne dissimule même pas son intention de prendre le pouvoir dans une des dernières communautés autonomes où il n'a pas la majorité. Le climat délétère et la radicalisation de l'ETA entraînent le gouvernement de J.M. Aznar dans la surenchère verbale. De manière outrancière, les relents de la campagne de 1996 le conduisent à assimiler le nationalisme radical de HB au nationalisme modéré du PNV et de EA. Il fait ainsi le choix de « mettre dans le même sac » tous les nationalismes basques au nom du nationalisme espagnol. Or, comme l'a justement observé, dans une déclaration à la presse, l'ancien premier responsable socialiste en Euskadi, Nicolás Redondo, « *l'ennemi c'est le terrorisme, pas le nationalisme* ». Ce glissement est en effet caractéristique de la nouvelle configuration politique dans laquelle, au nom de la lutte antiterroriste, le PP

s'érige en instance de distribution de titres de « bon » ou de « mauvais » démocrate.

Mais, aujourd'hui, le risque est grand de délégitimer l'ensemble des institutions démocratiques. En bloquant le fonctionnement, l'attitude aventureuse du PP fait le jeu de l'ETA qui voit alors un de ses principaux objectifs se réaliser, notamment celui de déstabiliser les institutions et de pousser chacun des acteurs dans ses « contradictions », c'est-à-dire dénoncer toute forme de compromis avec l'État espagnol. Car, depuis, la lutte fratricide s'est étendue au sein même de la famille nationaliste. Le terrorisme, pris dans une acception très élargie, puisque deviennent terroristes ceux qui ne dénoncent pas suffisamment, toujours aux yeux du gouvernement madrilène, les attentats de l'ETA, inclut désormais des Basques démocrates et pousse le PNV dans ses « contradictions ». Pour la gauche *abertzale*, la politique du PNV doit se radicaliser et le parti opter pour l'indépendantisme, choix que EA a déjà fait et confirme chaque jour un peu plus. Dans cette configuration, le retour à la menace de l'ETA, loin de rasséréner le nationalisme parlementaire, sert objectivement le parti « espagnoliste » et centraliste, déjà omnipotent sur le reste du territoire espagnol, quand, à un autre niveau, l'assimilation diffamatoire entre terrorisme et nationalisme, manipulée par le chef du gouvernement espagnol, dessert une fois de plus l'idée d'une démocratie espagnole.

En 2000, les attentats reprennent. L'intensification de la répression à l'égard des *etarra*, cette fois-ci de manière beaucoup plus coordonnée entre les services espagnols et français, ainsi que le travail de longue haleine effectué par la police autonome basque, épuisent chaque jour un peu plus l'ETA. Celle-ci se manifeste paradoxalement toujours plus violemment, entraînée à agir à tout crin pour signifier son existence. Sur le plan politique, HB décide de ne pas participer aux élections législatives de mars 2000. La gauche *abertzale*, qui avait atteint ses meilleurs résultats électoraux entre 1998 et 1999, subit le contrecoup de la rupture de la trêve. La coalition connaît une grave crise électorale. Pour y répondre, HB-EH entreprend une recomposition qui peut apparaître en tout point stratégique.

Menacés explicitement de poursuites judiciaires, les membres d'HB-EH réagissent en se constituant en un nouveau parti politique : Batasuna, le 23 juin 2001. Ce faisant, toujours dans un contexte où l'ETA intensifie ses exactions, le MNLV, menacé de faire l'apologie du terrorisme, rebondit en se protégeant derrière « l'apologie du droit ». Autrement dit, sans jamais condamner ouvertement le terrorisme, le MNLV se cache derrière une déférence insidieuse face à la légalité. La stratégie de la gauche nationaliste radicale est ambivalente. Pernicieusement, elle utilise les failles et les travers du système démocratique : le MNLV réagit à l'épuisement de son discours auprès de la population du Pays basque espagnol (*Hegoalde*, « Pays basque Sud ») en investissant un nouveau champ de revendication, en l'occurrence les trois provinces basques françaises (Labourd, Basse-Navarre et Soule). Dans le même temps, il esquivé la législation espagnole en s'installant sur ce même territoire français. C'est l'occasion, au moins dialectiquement, de répandre le conflit sur le territoire basque historique et, ainsi, de continuer à mobiliser autour de la contestation du « politique » en général.

Cette fuite perpétue le caractère paradoxalement légaliste du MNLV. Ce dernier entre dans des logiques procédurales puisque le calendrier électoral est souvent plus rapide que celui de la justice. Ainsi, menacé des mêmes chefs d'inculpation que ses congénères, le mouvement de jeunes radicaux se restructure en suivant la voie ouverte par HB-EH-Batasuna. En avril 2000, Jarrai, le basque espagnol, fusionne avec Gazterriak (« les Jeunesses »), le basque français, pour constituer Haika (« Debout ») puis, quelques mois plus tard, Segi (« Continue »). En mars 2002, tous sont de nouveau interdits par l'Audience nationale espagnole. Les noms d'emprunt, ou de substitution, n'empêchent pas la justice espagnole et, en premier chef, le juge Baltasar Garzón, de les poursuivre pénalement. Malgré cela, ils continuent d'avoir une existence « légale » puisqu'ils continuent d'exister en territoire politique et administratif français. Les échos médiatiques traversent les vallées pyrénéennes sans encombre. Dans le cadre de la globalisation, les enjeux devenus mondialisés, facilités par la diffusion rapide de

tout type de sources informatives, mettent en exergue les défaillances de l'État-nation. Les cadres du « contrôle de la contrainte physique légitime », ne sont donc plus monopoles de l'État mais répondent à des configurations supranationales plus explicites.

Toutefois, en Espagne, cette « chasse aux réseaux terroristes » dérive irrémédiablement vers certains excès. Les à-coups, parfois jugés intempestifs, de la justice espagnole à l'encontre de tout ce qui relève de la « culture basque » finissent certes par démobiliser ses acteurs, mais surtout ils éveillent des réactions des défenseurs de la démocratie dans son ensemble. Ce qui peut aujourd'hui apparaître comme de « l'opiniâtreté » de la part de la justice espagnole commence à échapper à l'entendement de la lutte menée contre l'ETA. En d'autres termes, les procédures de justice semblent s'atteler à pourfendre la notion de liberté d'expression au profit indirect du gouvernement en place.

Les excès politiques de la « chasse aux réseaux terroristes »

Après s'être intéressée à des associations (Askatasuna, Jarrai), à des organes de presse (*Egin*, *Ardi Beltza*), la justice étend ses investigations à d'autres secteurs de la culture basque (AEK, association pour l'enseignement du basque aux adultes), dénonçant par là même un soutien implicite et improbable de l'ensemble des nationalismes basques. Les coups portés, qui semblent indiscriminés, sont néanmoins lourds de conséquences. Les procédures conservatoires à leur encontre, toujours sous couvert de chefs d'inculpation relevant plus de la présomption de culpabilité que de celle d'innocence, scellent bien souvent les arrêts de mort de ses associations ou de ses entreprises à caractère économique. *Egin*, en dépit de sa réhabilitation un an plus tard, ne passera plus sous presse. Entre-temps, le quotidien *Gara* (contraction de *Euskal Herriko Egunkaria Gara*, « Nous sommes le quotidien du Pays basque ») a pris sa suite à la volée. AEK, quant à elle, aura incontestablement du mal à se remettre de sa mise en arrêt « judiciaire ». Les employés de ces entreprises ne peuvent

♦♦♦♦

(8) Depuis la rupture de la trêve (1999), le PNV et EA ont refusé de s'associer avec des représentants d'EH-Batasuna. Or la justice continue de passer en revue tout ce qui relève de « l'environnement de l'ETA ». Le 19 février 2003, le juge Del Olmo a demandé la fermeture conservatoire du journal *Euskaldunon Egunkaria* (« le journal quotidien des Basques ») sur la présomption d'appartenir au réseau financier de l'ETA. Déjà, alors que la procédure est à peine engagée, les membres du PP demandent au gouvernement basque de rembourser les sommes allouées au journal au titre de la défense de la culture basque... Amnesty International demande qu'on mène des enquêtes sur les dénonciations de torture... La situation est toujours aussi confuse et la démocratie espagnole toujours aussi dévoyée.

♦♦♦♦

(9) L'omniprésence du PP en Espagne se mesure à ses résultats électoraux. Le PP est majoritaire à tous les niveaux de pouvoir exception faite du Pays basque et de la Catalogne. En Pays basque, les configurations sont inversées, les nationalistes détiennent les majorités dans les institutions autonomiques, forales, municipales et se sont également imposés lors des élections européennes.

♦♦♦♦

(10) Darré (A.), 1990.

♦♦♦♦

(11) Radio Euskadi, 28 septembre 2002.

pas bénéficier des allocations de chômage puisque la mise en examen n'est pas considérée comme un chômage « économique ». Sur certains points, il s'agit bien d'un musellement de la langue et de la culture basque. Cette propension conduit à l'amalgame entretenu par le PP, qui associe la culture basque au nationalisme, puis le nationalisme modéré, pacifiste, à celui des relais politiques de l'ETA (HB-EH-Batasuna, MLNV) voire directement à l'ETA⁸. La volonté, louable, de la justice de s'attaquer aux réseaux financiers de l'ETA conduit à la mise sous silence de certaines libertés fondamentales.

Ce qui s'était produit lors de la dernière campagne des élections autonomiques de 2001 n'avait d'ailleurs trompé personne. Rare autonomie à ne pas être aux mains de la droite « espagnoliste », le Pays basque était tout destiné au PP⁹. La dénonciation des nationalismes, comme faisant le jeu de l'ETA et du séparatisme, devait l'y inciter. L'emprise, elle aussi hégémonique, des nationalistes modérés sur toutes les institutions locales pouvait largement être considérée comme un frein à l'alternance démocratique¹⁰. De manière fort symbolique, le candidat d'Aznar était Jaime Mayor Oreja, son second et, qui plus est, l'ancien ministre de l'Intérieur. Tout aussi symbolique est la défaite que le PP subit alors que 80 % des inscrits se rendent aux urnes. Les nationalistes modérés PNV et EA obtiennent 43 % des voix et gagnent six sièges. Le PP décroche 23 % et perd un siège, les socialistes perdent également un siège (18 %), EH perd sept sièges, et les communistes en gagnent un. Les pouvoirs du nationalisme modéré, parlementaire, démocratique, contre l'attente du PP, s'accroissent ainsi au contraire. La population du Pays basque a condamné d'une part l'arrogance du PP et d'autre part la rupture de la trêve de l'ETA en réduisant à 10 % les suffrages d'EH. La voie de la normalisation politique est-elle engagée ? En fait, l'ETA ne se pose pas véritablement la question de la légitimité. Consciente aujourd'hui plus que jamais de ne pas représenter la majorité de la population, elle menace de s'attaquer aux sièges et aux réunions politiques des partis constitutionnels et reproche au PNV, à EA et à IU de tergiverser de manière « cynique » sur la réalité de la situation¹¹. Concrètement, elle veut obliger les nationalistes basques modérés à se plier

à ses revendications indépendantistes. Ennemie de la démocratie parlementaire, l'ETA veut « tirer » les ficelles de l'avenir d'Euskadi.

Malgré son omniprésence, le nationalisme basque parlementaire, assis entre deux chaises, est dans une position forcément inconfortable. Il est assailli par le PP, auquel s'est rallié le PSOE, qui lui reproche virtuellement de continuer à chercher une issue pacifique au conflit. Il est critiqué par la gauche *abertzale* qui continue de le juger trop timide. Dans ce contexte d'antipathie à l'égard des nationalismes périphériques, apparaît l'interdiction de Batasuna. Le 26 août 2002, en séance plénière exceptionnelle, les Cortes ont modifié la Constitution dans ses articles consacrés aux partis politiques. Engagés depuis l'hiver 2001, les débats relatifs à l'interdiction de Batasuna se sont focalisés sur une distinction entre « bons » et « mauvais » démocrates ou, pis, entre « vrais démocrates » et « ennemis de la démocratie »¹² ! Pour établir les critères de cette dichotomie assez peu opératoire, s'est instaurée l'obligation de condamner les attentats perpétrés par l'ETA, sachant que Batasuna exclut de manière ostentatoire de les critiquer¹³.

La procédure d'interdiction vient entériner ce climat. Le projet de loi arrive à point nommé pour le PP et le PSOE qui viennent de perdre de leur importance au parlement basque. L'illégalité condamne *de facto* l'expression d'une « certaine opinion politique ». La justice s'est déjà protégée des recours légalistes de la gauche *abertzale*. Il n'y a pas de suspension à caractère rétroactif, c'est-à-dire que les députés HB-EH-Batasuna peuvent garder le bénéfice de leurs mandats. En revanche, ils ne peuvent pas se constituer en un nouveau parti, ni en une nouvelle plate-forme avant trois ans. Bien sûr, Batasuna a fait appel au tribunal suprême qui a rejeté la requête en invalidité de la loi (17 mars 2003). Le parlement basque a donc décidé de faire appel aux institutions strasbourgeoises... La liberté d'expression peut-elle être outrepassée au nom de l'État de droit ? En tout cas, malgré ces interdictions, des formations, officiellement indépendantes, sont apparues successivement : Socialista Abertzaleak (SA, « les Patriotes Socialistes ») puis AuB (Autodeterminaziorako Bilgunea, « Point de rencontre

♦♦♦♦

(12) Les événements du 11 septembre 2001 ont incontestablement servi à intensifier cette dialectique binaire, simultanément à la répression accrue à l'encontre des terroristes. José María Aznar s'est engagé depuis 2001 à accentuer sa collaboration avec les pouvoirs nord-américains et à démonter les « réseaux terroristes ».

♦♦♦♦

(13) Les réactions des élus de Batasuna-EH incitent de nombreux conseillers municipaux à refuser de siéger à leurs côtés, bloquant parfois, à la suite d'un attentat, les institutions.

Quant au nationalisme modéré (PNV et EA), la situation devient critique quand le gouvernement de Madrid reproche à leurs membres, qui condamnent systématiquement les exactions perpétrées par l'ETA, de ne pas « vraiment » chercher à enrayer la violence. C'est une manière de les accuser de se satisfaire de la situation conflictuelle car elle leur serait profitable, en les maintenant par exemple en place dans les institutions représentatives, devenant par là même de « mauvais démocrates ».

Ce climat de « diabolisation » des nationalismes et donc en particulier du nationalisme gouvernemental (PNV-EA) est par ailleurs relayé par une certaine presse. Par exemple, les journalistes Diaz Herrera (J.) et Duran (I.), auteurs d'une biographie sur José María Aznar, ont sorti à l'hiver 2002 un livre qui dénonce les « discussions » entreprises entre le PNV, HB et ETA. (*ETA, el Saqueo de Euskadi*, Barcelone, Editorial Planeta, 2002). Lors des présentations à la presse, l'ancien ministre de l'Intérieur et ancien candidat à la présidence du Parlement basque, Jaime Mayor Oreja, les accompagnait.

pour l'autodétermination») qui continuent de porter l'idéologie du MLNV. Mais l'éclatement du mouvement *abertzale* en une multitude de candidats «indépendants» ne pourra que l'affaiblir pour les élections à venir. Une fois de plus, le nationalisme modéré (PNV-EA) va probablement sortir renforcé de cette situation, réduisant à plus tard la perspective d'une véritable alternance au sein des institutions basques.

Le but pour le PP reste le même: il persévère dans sa volonté de prendre le pouvoir lors des élections municipales et provinciales du printemps 2003. Oubliant que la politique n'est pas qu'arithmétique, des transfuges du PP du reste du pays (Estrémadure, Castille et León...) ont annoncé leurs «parachutages»¹⁴. Déjà omnipotent sur le reste du territoire espagnol, le PP aimerait surtout donner l'estocade. Il souhaiterait revenir à une vision moins autonomiste et plus centraliste, à cette Espagne que Salvador Dalí avait représentée comme une peau de taureau noire et uniforme.

Dans une entrevue accordée le 23 mars 2003 au quotidien *El Diario Vasco*, l'actuel président du PP au Parlement basque, Jaime Mayor Oreja, demande au nationalisme de faire sa «transition démocratique», ce qui revient à «accepter la Constitution et une certaine idée du pouvoir en Espagne». C'est donc bien là l'enjeu. C'est une vision particulière que José María Aznar et le PP cherchent à défendre: celle d'une Espagne centripète alors que celle-ci n'est jamais parvenue à se défaire de ses particularismes. Une autre réalité est que la jeune démocratie espagnole n'échappe pas aux choix qu'implique la persistance de l'ETA. Et si la promiscuité apparente entre les pouvoirs judiciaire et exécutif laisse transparaître les défaillances d'un État juvénile, l'absence d'alternance possible au Pays basque renvoie de surcroît à plus tard la confirmation de l'essai de la démocratie espagnole. Mais c'est bien à l'État démocratique espagnol et à ses citoyens de faire ces choix, sans trop succomber à la loi du monopole (ETA, PNV, PP) qui devient, pour le coup, définitivement antidémocratique.

■ Jean-Marie IzQUIERDO

Chercheur associé au Centre d'études et de recherche sur la vie locale (CERVL)

....

(14) En 2001, le PP, déjà omniprésent depuis les élections législatives et sénatoriales de 2000, permet aux citoyens basques espagnols de voter par procuration pour les élections «autonomiques», où qu'ils se trouvent dans le pays.

BIBLIOGRAPHIE

ANGOUSTURES (A.), 1993, *Histoire de l'Espagne au XX^e siècle*, Bruxelles, Complexe.

CRETIEZ (X.), FERRET (J.) et al., 1999, *Le Silence des armes*, Paris, La Documentation française.

CRETIEZ (X.), LOYER (B.), 1999, « L'État sans la démocratie : le cas des GAL » in CRETIEZ (X.), FERRET (J.) et al., *Le Silence des armes*, Paris, La Documentation française.

DARRÉ (A.), 1990, « Le Parti nationaliste basque : un mouvement périphérique et totalisant », *RFSP*, vol. 40, n° 2, avril.

DIAZ HERRERA (J.), DURAN (I.), 2002, *ETA, el Saqueo de Euskadi*, Barcelone, Editorial Planeta.

ELORZA (A.), 2002, *ETA, une histoire*, Paris, Denoël.

IZQUIERDO (J.-M.), 2000, *La Question basque*, Bruxelles, Complexe.

JIMENEZ (O. J.), 1999, « Police et terrorisme en Espagne (1976-1996) », in CRETIEZ (X.), FERRET (J.) et al., *Le Silence des armes*, Paris, La Documentation française.

MORENO (L.), 1998, *La federalización de España, poder político y territorio*, Madrid, Siglo XXI Editores.

RUFIN (J.-C.), 1999, *Mondes rebelles*, Paris, Editions Michalon.

TOMÁS Y VALIENTE (F.), 1996, « A orillas del Estado », Madrid, in PÉREZ (J.), *Histoire de l'Espagne*, Paris, Fayard.

WIEVIORKA (M.), 1988, *Société et terrorisme*, Paris, Fayard.

Orientée en premier lieu par une finalité sécuritaire conçue en termes d'exclusion temporaire, socialement et matériellement construite autour d'un dispositif défensif qui repose sur le recours à la force, la prison s'oppose radicalement à un fonctionnement démocratique. Destinées à empêcher les détenus de devenir une puissance, les règles carcérales interdisent les actions, l'expression en commun et les échanges entre détenus, organisant alors l'ensemble des relations sociales autour de l'isolement, de la méfiance et de l'hostilité. En les privant d'un « espace d'apparition », elles condamnent les détenus à une vie sociale cachée, et ne peuvent alors assurer leur protection pas plus que celle des surveillants. Néanmoins, l'apparition contemporaine de la notion de sécurité dynamique tend à accorder aux uns et aux autres une position plus active et à favoriser davantage l'expression.

Sécurité et démocratie

La prison, une hypothèse d'école

par Antoinette CHAUVENET

DANS SA CONCEPTION MODERNE, LA SÉCURITÉ IMPLIQUE DES RESTRICTIONS À LA LIBERTÉ, pour protéger la liberté. *« Les exigences de la sécurité publique des personnes et des biens compromettent la sûreté et la liberté individuelle, tout au moins de certaines personnes »*, écrit ainsi Montesquieu¹ pour qui la sécurité constitue « la première forme de liberté ».

Dans ces conditions, la peine de privation de liberté, concrètement dans nos sociétés la peine de prison, représente le point ultime de ces restrictions. Les dispositifs matériels et humains mis en place à cette fin, les règles particulières qui en procèdent, la nature de celles-ci, leur forme et leur contenu, tout comme les conséquences qui en résultent au niveau des

•••• (1) MONTESQUIEU (C. de), (1750), 1999.

rapports sociaux, ne peuvent donc se percevoir plus clairement qu'en prison. Les analyses qui peuvent être menées sur les différents aspects sociaux de la sécurité à l'extérieur de la prison se présentent à l'intérieur de celle-ci de manière concentrée en un miroir grossissant.

La privation de liberté procède d'une philosophie sociale répressive en termes d'exclusion et de protection défensive. Les personnes incarcérées sont doublement exclues de l'espace démocratique et de la liberté qui lui est associée. Enfermées dans le but de protéger la société, et ne devant pas s'en évader, elles n'ont, par définition, le temps de leur incarcération, pas accès à la scène démocratique externe. À l'intérieur, la philosophie de la sécurité qui domine consiste en un ensemble de mesures matérielles et de règles de nature également défensives. Il s'agit de se protéger des détenus en les empêchant de devenir une puissance, source de tous les dangers, au premier chef d'émeutes, en les isolant les uns des autres. Cette protection dans les murs passe essentiellement par de très grandes restrictions de la liberté.

Autrement dit, à l'aune de l'univers carcéral comme de l'univers social de « l'extérieur », la tension entre démocratie et sécurité passe d'abord par une opposition fondamentale entre sécurité et liberté. C'est d'ailleurs au nom de cette fracture que sont formulées les principales critiques adressées aux lois et mesures concernant la sécurité, accusées d'être « liberticides ».

C'est cette opposition qu'il s'agit de préciser en montrant ses implications quant aux rapports sociaux qui existent en prison. Toutefois, nous verrons qu'une distinction voit le jour, depuis une dizaine d'années, dans le discours pénitentiaire, entre la notion de sécurité passive et celle de sécurité dynamique, qui tient compte du rôle social que peuvent jouer les surveillants dans le maintien de la sécurité. Cette distinction porte les germes d'une autre conception de la sécurité qui, passant d'abord par une distinction entre la sécurité externe et la sécurité interne, peut présider à l'intérieur des murs à une conception de la sécurité autre que strictement ou essentiellement défensive, qui laisse notamment une place plus active aux personnes incarcérées².

.....

(2) Cet article est issu, entre autres, d'observations menées dans le cadre d'une recherche en cours : CHAUVENET (A.), MONCEAU (M.), ORLIC (F.), ROSTAING (C.) : *La Violence en prison*, GIP Justice.

Sécurité, liberté, égalité

Ce préambule suffit à montrer que lorsqu'on oppose la question de la sécurité à celle de la démocratie, on désigne d'abord l'espace démocratique en termes de liberté. Pourtant si la sécurité se conçoit comme la première des libertés la critique s'effondre, et la contradiction est sans issue. Cela invite inévitablement à creuser les termes de l'opposition en posant des questions fondamentales, auxquelles on ne peut répondre bien évidemment que de façon très modeste et parcellaire. Comment définir l'espace démocratique ? Quelle place y occupe la liberté ? N'y a-t-il pas différentes façons de concevoir la sécurité ?

Espace public commun et liberté

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affirme d'emblée la prééminence de la liberté dans l'espace commun. Il s'agit là d'un droit. Dans son article IV elle proclame que la *« liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. »*

Indissociable de l'égalité des citoyens, cette conception de la liberté appelle la réciprocité des rapports sociaux. Mais s'agissant d'un droit, qui plus est d'un droit « naturel », elle est muette sur ses modalités d'exercice. Elle ne se confond pas non plus avec l'espace public et l'exercice de la démocratie ; elle n'en est que le produit.

Reprenant la conception originelle de l'espace démocratique dans l'Antiquité, Hannah Arendt distingue l'espace démocratique et le droit, en insistant au contraire sur le fait que la liberté coïncide avec l'exercice même de la démocratie.

« La liberté est le champ propre et originel du politique et des affaires humaines en général. Elle est la finalité essentielle, la raison d'être de la politique³ ». Avant de devenir un attribut de la pensée, ou une qualité de la volonté, la liberté a été comprise comme le statut de l'homme libre lui permettant de se déplacer, de sortir de son foyer, d'aller

....

(3) ARENDT (H.), 1983.

dans le monde et de rencontrer d'autres gens en actes et en paroles. Être libre exigeait la compagnie d'autres hommes dont la situation était la même et demandait un espace public commun où les rencontrer, en d'autres termes, un monde politique organisé où chacun des hommes libres pût s'insérer par la parole et par l'action.

L'espace démocratique implique donc aussi un principe d'égalité qui se rattache moins à un principe de justice, comme on le fait aujourd'hui, qu'à celui de liberté.

D'autre part, la liberté est essentiellement expérimentée dans l'action. Être libre et agir ne font qu'un. C'est la possibilité de l'action qui fait de l'homme un être politique. À ce titre, être libre c'est aussi avoir la capacité de commencer quelque chose de neuf⁴.

Pourtant un écart s'est creusé au cours de l'histoire entre la liberté et la politique.

Nous croyons tous d'une manière ou d'une autre que la politique n'est compatible avec la liberté que parce que et pour autant qu'elle garantisse une possibilité de se libérer de la politique. Bien des penseurs du XVII^e et du XVIII^e siècle identifiaient simplement la liberté politique avec la sécurité. Le plus haut but de la politique, la fin du gouvernement était de garantir la sécurité ; la sécurité à son tour rendait la liberté possible et le mot liberté désignait une quintessence des activités qui se produisaient en dehors du domaine politique. Même Montesquieu pouvait poser comme équivalentes la liberté politique et la sécurité. Le XIX^e et le XX^e siècle ont élargi le fossé entre la liberté et le politique. Le gouvernement était désormais considéré comme le protecteur désigné moins de la liberté que du processus de la vie, des intérêts de la société et de ses individus⁵.

«L'exercice de leurs devoirs politiques paraît aux citoyens un contretemps fâcheux qui les distrait de leur industrie... La peur de l'anarchie les tient sans cesse en suspens et toujours prêts à se jeter hors de la liberté au premier désordre», écrit Alexis de Tocqueville⁶ dans le même sens, qui ajoute : *«La paix publique est un grand bien; mais je ne peux oublier cependant que c'est à travers le bon ordre que tous les peuples sont arrivés à la*

....

(4) ARENDT (H.), 1983.

....

(5) ARENDT (H.), 1972.

....

(6) TOCQUEVILLE (A. de), 1961.

tyrannie... Une nation qui ne demande à son gouvernement que le maintien de l'ordre est déjà esclave au fond du cœur.»

Autrement dit, la liberté et le politique se sont séparés pour suivre des chemins opposés – moins il y a de politique plus il y a de liberté, proclame le credo libéral. Loin d'être coextensif à un espace commun de parole et d'action, le fait d'être libre se trouve localisé dans un domaine où il est question de choses qui, compte tenu de leur nature, ne peuvent être communes à tous : la vie, la propriété, et la sécurité de celles-ci, par conséquent ce qui est propre à chacun.

L'État comme élément de brouillage

Alors que la politique, au sens démocratique originel du terme, traite de la communauté et de la réciprocité des échanges entre êtres différents mais égaux, dans les sociétés à État, le gouvernement s'est interposé entre la liberté et la démocratie. États et gouvernements introduisent un principe de division de la société et sont coextensifs à des sociétés inégalitaires et hiérarchisées.

La comparaison de notre société avec des sociétés dites primitives peut apporter quelques éclairages complémentaires sur la question du rapport entre sécurité et démocratie, notamment sur la place qu'y tiennent l'égalité et ses modalités d'exercice.

Opposant les sociétés sans État aux sociétés à État, Pierre Clastres décrit la communauté primitive comme *« une unité en ce que son être homogène persévère dans le refus de la division sociale, dans l'exclusion de l'inégalité, dans l'interdit de l'aliénation. La société primitive est une totalité, en ce que le principe de son unité ne lui est pas extérieur. Elle ne laisse aucune figure de l'un se détacher du corps social pour la représenter, pour l'incarner comme unité. C'est pourquoi le critère de l'indivision est fondamentalement politique. »*⁷

Aussi les systèmes de sanction et de sécurité qui existent dans ces deux types de société sont-ils différents. A. Epstein⁸

.....
(7) CLASTRES (P.), 1977.

.....
(8) EPSTEIN (A.) « Sanction », *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 14, p. 1-4.

distingue les sociétés comme la nôtre, où les sanctions légales procèdent de la loi, la *lex*, de celles où les sanctions procèdent du droit, le *jus*. Des règles légales différenciées, un système judiciaire spécialisé, à l'intérieur d'une structure gouvernementale spécialisée, l'émergence de professions de la loi : cet ensemble d'éléments est spécifique à un contexte sociopolitique particulier – celui des sociétés occidentales – où la notion de loi est inextricablement identifiée à la notion de gouvernement.

B. Malinowsky⁹, étudiant la société trobriandaise, a pu montrer notamment que l'organisation sociale des règles de réciprocité des échanges est telle, et leur non-respect si désastreux pour de si nombreuses personnes, qu'il n'est pas besoin de mécanismes formels de redressement ou de recours à des sanctions externes pour les faire respecter. Le mécanisme qui donne leur force aux règles repose sur la structure même des relations.

De même, L. Pospisil¹⁰ montre à partir de l'exemple des Papous kapaukas qu'il existe des cultures où le recours à la coercition physique n'existe pas. M. Mauss¹¹ dans le même sens montre que, dans certaines sociétés océaniques, les règles sont à ce point intériorisées que celui qui viole un interdit est persuadé qu'il va mourir et meurt généralement sans qu'il soit besoin de sanction extérieure.

Autrement dit, c'est moins la loi, la *lex* définie d'en haut par un gouvernement, avec tous les dispositifs spécifiques de coercition, de sanction et de mesures sécuritaires défensives externes, que le principe de réciprocité interne, présent pourtant dans notre idée de droit, qui assure la cohésion sociale et garantit le respect des règles associées au principe de réciprocité.

À l'inverse, la sécurité se conçoit dans nos sociétés en termes de restrictions ou de privation des libertés, d'abord pour *certaines*. Chacun, isolé dans la croyance de l'auto-suffisance de son moi, est censé de façon fusionnelle adhérer à un collectif qui, à partir du sentiment naturel d'égalité promeut par l'entremise de la volonté générale une société fraternelle. Cette vision, incapable de penser la relation d'objet, escamote la question centrale de ce qui est *entre* les hommes, de ce qui les rassemble et les sépare, ne laissant

.....
(9) MALINOWSKY (B.), 1926.

.....
(10) POSPISIL (L.), 1958.

.....
(11) MAUSS (M.), 1966.

alors place, quand la fusion organiciste n'existe pas, qu'à un principe de division du corps social. Ici, il s'agit, en l'occurrence, d'une division entre ceux qui se conforment à la loi et ceux qui la violent, qui aboutit, par la condamnation à la prison, à l'exclusion de la société des seconds par les premiers.

La sécurité en prison comme antinomie de l'espace démocratique

Au regard des principes démocratiques, la privation de liberté se présente d'abord comme une exclusion du politique entendu comme l'espace de la parole et de l'action en commun. Le système matériel organisationnel et les règles de la prison forment un dispositif destiné non seulement à maintenir exclues de la sphère politique externe les personnes incarcérées (c'est la fonction des murs), mais il vise tout autant, à l'intérieur des murs, à les empêcher de créer un espace de parole et d'action en commun. Les différents aspects de ce dispositif se définissent par un mot : la sécurité.

179

L'absence de monde commun

Procédant de la volonté d'établir et de maintenir de façon permanente un rapport de force favorable à l'administration, dans un contexte où les forces numériques lui sont défavorables, les règles carcérales en constituent l'un des moyens. À ce titre, elles se présentent comme l'exact inverse des règles de réciprocité et d'égalité. Imposées aux détenus de l'extérieur, unilatérales, elles interdisent la réciprocité des relations en opérant une double exclusion. En premier lieu, les détenus sont exclus d'un monde qui leur serait commun avec les différents personnels qui travaillent en

prison, au premier chef les personnels de surveillance. L'organisation défensive de la prison institue une partition formelle et antagoniste entre deux mondes sociaux, qui vise à tenir les détenus à distance.

En second lieu, en renvoyant les détenus à eux-mêmes dans un monde à part, en leur interdisant la parole et l'action en commun et en interdisant formellement les échanges entre eux, l'organisation les condamne à l'impossibilité de constituer entre eux un monde commun. En conséquence elle exclut d'emblée la possibilité pour ces derniers de recourir au droit dans leurs propres relations.

Le droit, produit de l'espace démocratique dont il est la condition, est construit dans la pluralité, il est orienté vers l'avenir et la construction d'un monde commun ; comme tel il s'oppose à la *lex*, définie d'en haut qui, dans sa dimension originelle et religieuse s'exprime à travers un catalogue d'interdits : « *Tu ne feras point.* »

Quintessence de la *lex* dans leur opposition au droit, les règles carcérales présentent d'autres spécificités : elles reposent sur le renversement du principe civil selon lequel tout ce qui n'est pas expressément interdit est permis, et sont adossées moins à des interdits, qui impliquent la réciprocité, qu'à une multitude d'interdictions administratives qui visent à maintenir à distance les détenus et à s'en défendre. C'est, par exemple, l'interdiction de circuler à un étage, celle de passer d'un étage à un autre, de profiter du passage, au retour de promenade, devant le service médical pour aller y demander un rendez-vous sans en avoir demandé et obtenu l'autorisation. Elles induisent donc une relation de pouvoir unilatéral qui exclut le vivre ensemble et assignent en permanence les détenus soit dans l'isolement et la dépendance, soit dans la transgression.

Conçues comme le moyen de se préserver de la menace que représente le groupe des détenus, elles ne sont que le prolongement, le complément du dispositif matériel défensif qui organise sa structure, avec ses murs, ses miradors, ses sas, ses grilles, ses portiques de détection d'armes disposés à la périphérie comme à l'intérieur des murs. Cet ensemble vise, par son principe du cloisonnement des espaces et des mouvements, à fractionner constamment les regroupements

possibles, à neutraliser au fil de la journée et des jours le pouvoir potentiel des détenus.

Ainsi, politiquement construit comme un monde étranger et sans loi, le groupe des détenus est, d'emblée, également construit tant sur le plan imaginaire, légal, qu'organisationnel, comme un groupe dangereux et une menace potentielle.

Des positionnements défensifs réciproques

Les règles formelles de sécurité non seulement sont destinées à se protéger des détenus, mais encore induisent un certain nombre de règles sociales qui renforcent la perspective défensive des relations, entretiennent l'exclusion et l'isolement. Surtout, d'une façon plus générale, les mesures destinées à se protéger des détenus instituent une réciprocité des positionnements défensifs qui contribuent à entretenir la barrière, quand bien même celle-ci aujourd'hui s'assouplit.

181

La règle selon laquelle il ne faut pas s'engager trop loin dans les discussions avec les détenus appelle sa réciproque : il est mal vu des détenus de trop fréquenter les surveillants. La méfiance vis-à-vis des détenus introduit en retour la méfiance des détenus vis-à-vis des surveillants. La pratique du secret, la surveillance des détenus à leur insu et le recours aux indicateurs appellent des pratiques cachées et la règle entre détenus, la plus sévèrement punie, qu'il ne faut pas « balancer ». La surveillance par les uns appelle la surveillance en retour par les autres.

Confinés dans l'isolement, la méfiance, et de ce fait-là privés de réalité, les détenus sont en situation de tout interpréter en permanence : « *La prison, ça rend paranoïaque* », constatent-ils souvent.

« *Alors que la liberté promeut la pensée démocratique, la captivité engendre une pensée paranoïde* », écrivent B.M. Cormier et P.J. Williams¹². « *L'enfermement des criminels s'il protège à juste titre la société* », poursuivent les auteurs, « *ferme une porte au détenu : il perd son terrain de bataille, la société source de ses bons objets. Tourmentés*

....

(12) CORMIER (B.M.),
WILLIAMS (P.J.), 1970.

à l'intérieur de la prison par la présence de mauvais objets, dans l'incapacité d'en obtenir de bons de l'extérieur, les criminels d'habitude se sentent persécutés et pour eux la solution consiste à persécuter en retour, et à croire que la société est leur ennemie. En conséquence de quoi toute personne qui représente la société, en premier lieu le surveillant, parce qu'il est la cible la plus immédiate, sera considérée par lui comme un persécuteur.»

S'il est indéniable que les « criminels d'habitude » peuvent devenir à la fois persécuteurs et persécutés en prison, il semblerait plus juste de préciser, dans la perspective même des auteurs précités, qu'il s'agit moins d'un phénomène réservé aux « criminels d'habitude » qu'aux prisonniers habituels, au sens où la structure de la prison engendre par elle-même une telle pensée paranoïde, qu'elle rencontre ou non chez les détenus les structures psychiques qui s'y prêtent.

Du face-à-face à l'affrontement voire la persécution

182

En l'absence de quelque chose en commun, coextensif au vivre ensemble, qui sépare et en même temps rassemble, les relations entre surveillants et détenus sont des rapports de face-à-face – sans médiation –, le plus souvent de nature inter-individuelle, parfois de petits groupes. C'est dans ce cadre que les surveillants discutent, bavardent et plaisantent avec les détenus, répondent à leurs demandes, prennent en charge leurs différents besoins et les orientent vers les différents services auxquels ils peuvent prétendre. C'est aussi dans ce même cadre qu'ils appliquent le plus souvent la discipline, exercent leur autorité et tentent de régler les conflits.

Le contexte défensif d'hostilité et de méfiance dans lequel prend place le face-à-face et la « barrière » qui le qualifie sont propices à l'injure, au défi et à la provocation. C'est pourquoi il prend souvent la forme de l'affrontement. Affronter c'est faire face et régler le conflit face-à-face, en sachant que si la médiation est possible, elle interviendra toujours plus tard, quand, débordé, le surveillant mettra en action son alarme pour appeler la hiérarchie en renfort. La

plupart du temps, les conflits se règlent verbalement quand le surveillant entre dans le jeu du détenu pour mieux en sortir ou quand il adopte d'autres stratégies de parade, par exemple en détournant l'attention de son interlocuteur sur un autre terrain que celui sur lequel porte le conflit, ou quand il essaie de le convaincre qu'il agit contre son propre intérêt.

L'affrontement, « l'explication » verbale, peuvent permettre de résoudre bien des conflits, dans la mesure où ils rétablissent un moment d'égalité et de liberté entre les parties. Mais la dissymétrie est toujours présente, et le recours possible à la force qui en est la marque, toujours proche, c'est pourquoi ils constituent un mode fragile de règlement des conflits. L'explication verbale peut facilement « partir en vrille », entraîner une procédure disciplinaire, une mise en prévention au quartier disciplinaire et le recours à la force si le détenu résiste.

C'est dans ce contexte que la relation peut dégénérer en rapport persécuteur/persécuté.

*« Peu d'individus dans une société démocratique sont comme les surveillants de prison exposés, jour après jour, année après année, à un tel degré de paranoïa. C'est sans doute la seule profession dans laquelle le conflit de base réside dans la résistance à la tentation permanente de devenir persécuteur, dans la mesure où ils sont constamment exposés à la persécution. Il est pour eux d'autant plus difficile d'échapper à ce danger qu'ils en ont rarement conscience et que la réponse persécutrice peut se cacher derrière l'argument de l'autorité. »*¹³

....

(13) CORMIER (B.M.),
WILLIAMS (P.J.), 1970, *op. cit.*

Bien qu'on ne puisse réduire la relation carcérale en France à cette relation persécuteur/persécuté, on peut l'observer, parfois, lorsque des détenus rebelles, provocateurs, injurieux, « ingérables », manifestent leur haine de la justice, de la société et de la prison en prenant pour cibles les surveillants. Certains de ces derniers peuvent alors, s'ils se laissent prendre dans un rapport agonistique où chacun fait la loi de l'autre, les harceler en retour. Ils peuvent, par exemple, taper dans la porte de leur cellule la nuit ou y laisser la lumière allumée, ou s'en tenir, systématiquement, face à leurs demandes, à la lettre du règlement. Un engrenage est alors possible où le détenu exaspéré se met en faute,

tandis que les surveillants attendent de la direction, pour rétablir leur autorité mise à mal, la punition la plus sévère. Dans le cas où celle-ci est moindre que leur attente, des pratiques déviantes de règlements de comptes peuvent avoir lieu. Semble-t-il de plus en plus rares aujourd'hui, en raison de multiples changements intervenus depuis des décennies dans les prisons (notamment avec l'ouverture de voies de recours aux détenus et les contrôles médicaux, etc.), ces pratiques cèdent de plus en plus le pas à des mises en accusation des directions ou de l'administration par les surveillants. Reproche leur étant fait de bafouer leur autorité, de les priver des moyens qui assurent leur autorité, et d'être trop « pro-détenus », ils optent pour le blocage partiel du fonctionnement de la prison, par exemple en empêchant les parloirs d'avoir lieu ou certains personnels d'entrer dans la prison pour y travailler. Dans ce cas, les rapports de face-à-face se déplacent sur un rapport frontal entre le groupe des surveillants et leurs autorités.

184

Bien qu'isolées, au dire des directions, des hiérarchies et des détenus eux-mêmes, ces pratiques déviantes n'en existent pas moins qui, dans des lieux fermés comme le sont les prisons, où chacun est contraint de cohabiter dans la durée, tout particulièrement pour les condamnés à de longues peines, ont des effets durables dans les relations. Ils sont d'autant plus durables qu'ils sont susceptibles d'être alimentés par toutes sortes de rumeurs. En effet, lorsque des incidents ont lieu, la première règle de sécurité consiste à isoler et circonscrire l'événement pour éviter sa contagion en enfermant immédiatement les autres détenus, éventuellement présents, dans leur cellule, ces derniers ayant alors tout le loisir d'imaginer le pire. Tout ceci contribue à justifier la représentation collective persécutive ou hostile qu'ont les détenus de l'ensemble du corps professionnel, en entretenant la méfiance et la « barrière ».

De la vacuité sociale à l'effacement du monde réel

Un autre trait caractéristique de la conception défensive et répressive de la sécurité en prison est d'étendre aux

relations des détenus entre eux le rapport social que la société organise vis-à-vis d'eux.

Le trait dominant de la situation sociale des détenus est la désolation ou la pauvreté de leur vie sociale. Bien que ceux-ci soient enfermés pour des raisons très hétérogènes, qu'ils fassent leur peine de façon très variée, que la prison constitue un passage au sens également différent pour les uns et les autres dans leur parcours biographique, et que surtout les peines aient une durée très variable, cette vacuité sociale est un trait constant. Imposée par l'organisation même de la prison et par les décisions de la justice – avec notamment l'accroissement de la durée des peines –, cette désolation, créée par leur double isolement, induit des relations de nature défensive qui à leur tour renforcent l'isolement, entretenant la méfiance et l'appréhension, sinon la peur. L'affirmation « on ne sait jamais ce qui peut arriver », très présente chez les surveillants, l'est plus encore chez les détenus, avec cette différence que ces derniers ne peuvent se protéger entre eux.

L'incapacité et l'interdiction dans les faits de créer leur propre droit ou toute forme collective d'arbitrage de leurs conflits se conjuguent avec la méfiance, l'isolement et des attitudes défensives pour ouvrir la voie à ce que d'aucuns considèrent comme la loi du plus fort.

Une dimension constitutive de l'espace public démocratique, particulièrement importante pour H. Arendt, tire son origine de la dimension de la pluralité humaine et de la différence qui existe entre les hommes : l'espace public est un « espace d'apparition » et comme tel la condition de l'accès à la réalité. Si chacun « *veut voir le monde, l'expérimenter tel qu'il est réellement, il ne le peut que s'il le comprend comme quelque chose qui est commun à plusieurs, qui se tient entre eux, qui les sépare et les lie, qui se montre différemment à chacun, et qui ne peut être compris que dans la mesure où plusieurs en parlent et échangent mutuellement leurs opinions et leurs perspectives* »¹⁴. Être privé de l'espace du paraître, au sens le plus large du terme, signifie qu'on est privé de réalité, réalité qui humainement et politiquement ne se distingue pas de l'apparence. « *La réalité du monde est garantie aux hommes*

....

(14) ARENDT (H.), 1995, *op. cit.*

par la présence d'autrui, par le fait que chacun apparaît à tous. Et le monde commun ne prend fin que lorsqu'on ne le voit que sous un seul aspect, lorsqu'il n'a le droit de se présenter que dans une seule perspective. »¹⁵

.....

(15) ARENDT (H.), 1983,
op. cit.

Privés de l'espace du paraître par leur exclusion et leur isolement, les détenus sont privés de la réalité du monde commun et ne peuvent pas non plus construire la réalité d'un monde qui leur serait propre. Sans cette épreuve de réalité qui révèle à chacun des autres et à lui-même qui il est, l'être et celui des autres perdent de leur réalité. Chacun ignore qui il est et qui est l'autre. Nombre de détenus observent le fait qu'en prison, on ne sait jamais qui est la personne qu'on a en face de soi. Cela interdit les amitiés véritables, n'autorisant que des protections en échange d'allégeances, et, le plus souvent, la croyance qu'on ne peut compter que sur soi-même.

Un espace du faux-semblant

186

En prison, l'effacement du monde réel substitue à l'espace du paraître celui du « faux-semblant généralisé »¹⁶. Au lieu de révéler qui on est par l'action libre, on y révèle plutôt ce que l'organisation contraint chacun à *montrer*, notamment à montrer de quoi on est capable pour se défendre. D'autre part si l'effet dissuasif de la prison repose sur l'image qu'elle véhicule, cette image a ses effets jusqu'à l'intérieur de la prison. En maison d'arrêt, après le choc de l'arrivée pour la première fois en prison, succède le plus souvent, au bout de quelques semaines, un soulagement, lorsque les nouveaux arrivés constatent qu'il ne leur arrive pas toutes les horreurs imaginées. Pourtant, une étude de T.J. Selmid et R.S. Jones¹⁷, qui porte sur la transformation par la prison de l'identité de détenus condamnés à de longues peines, montre que certains d'entre eux, y arrivant convaincus qu'ils vont y être agressés, anticipent sur l'avenir, se préparent à se défendre par la force et le font effectivement au premier comportement suspect d'un codétenu. À cela s'ajoutent les rumeurs, également propices à l'alimentation des comportements défensifs, dont le phénomène est

.....

(16) LE CAISNE (L.), 2000.

.....

(17) SELMID (T.), JONES (R.),
1991.

d'autant plus important qu'isolés les uns des autres, les détenus ne sont pas informés de ce qui se passe autour d'eux. Enfin, le phénomène d'ignorance multiple, ou de malentendu partagé, lié lui aussi à l'isolement, qui consiste à attribuer à ses pairs en général plus d'adhésion aux « valeurs » de la délinquance qu'ils ne le font eux-mêmes démultiplie les postures défensives. Dans cette situation, seul le groupe minoritaire s'exprimera tout haut. Croyant qu'il exprime l'opinion générale, il ne se laissera pas influencer par les opinions différentes et occupera l'espace de parole, entraînant par là même la généralisation de la croyance.

Dans un contexte où dominent les idéologies défensives de survie et les postures défensives issues du rapport social aux détenus, tous ces phénomènes se conjuguent pour établir cette croyance que règne en prison la loi du plus fort. De fait, l'ensemble des représentations des détenus sont prises, compte tenu de leur isolement, dans le mécanisme de l'ignorance multiple. Il en est ainsi de la croyance en l'existence d'une sous-culture carcérale, tout comme de la croyance que règne la loi du plus fort, qu'il faut montrer sa force et qu'il faut pouvoir régler les conflits par les coups. Là encore, le rapport de force qui préside aux relations avec les détenus s'étend aux relations entre eux.

Directions, hiérarchie et surveillants s'accordent d'ailleurs pour dire que, sur l'ensemble de la population pénale, ce n'est qu'un petit nombre d'entre les détenus qui leur pose concrètement problème, la majorité d'entre eux cherchant à « faire leur peine » le plus tranquillement possible pour éviter les ennuis et sortir plus vite de la prison, montrant ainsi *a contrario* que l'existence de ces croyances l'emporte sur la réalité des faits sur lesquels elles portent.

La croyance dans le règne de la loi du plus fort, alimentée néanmoins par des pratiques de racket ou de règlements de comptes, appelle les détenus à prendre les mesures propres à assurer leur défense : « *Tout détenu en centrale est un individu armé* » affirme catégoriquement un surveillant de centrale proche de la retraite. « *Il y a plus d'armes en détention qu'on ne croit* », dit de façon plus prudente le chef de détention qui ajoute, « *c'est surtout au cas où* », ce que

confirment les détenus qui précisent comment « *les autres* » cachent leur lame quand ils descendent en promenade « *pour le cas où* ».

Une insécurité généralisée

Le constat que les exclus sont plus souvent en insécurité que les autres et plus souvent victimes entre eux d'agressions diverses, se retrouve également en prison. L'exclusion d'un monde commun dans la prison, la règle selon laquelle il ne faut pas se « balancer » (ou moucharder), une vie sociale cachée, puisque interdite, la méfiance, la surveillance constante dont les détenus sont l'objet – qui contribue à renforcer les pratiques cachées – privent les détenus d'une protection efficace par l'institution. D'abord parce que, pour toutes ces raisons, les personnels ignorent la plupart des exactions, rackets, vols et règlements de comptes physiques qui peuvent avoir lieu entre les détenus – ils ont presque toujours lieu à leur insu, dans les lieux et les moments qui constituent autant de failles dans le dispositif de surveillance. Ensuite parce que, lorsque les sévices sont visibles ou que les surveillants cherchent à protéger les détenus susceptibles d'être victimes de codétenus, ils n'obtiennent que très rarement le nom des auteurs des agressions ou des témoignages, par peur de représailles, et plus difficilement encore des preuves. Il en est de même pour la hiérarchie et la direction, ainsi que pour la police et les magistrats, lorsque ces derniers sont saisis.

Cette impuissance de l'institution à protéger ceux qu'elle a sous sa garde, entraîne en retour les mesures individuelles de protection défensive et les pratiques d'autodéfense. En outre, la barrière de la loi du silence assure l'impunité des auteurs d'agression, ce qui favorise ce mode de règlement des conflits au détriment de tout autre.

Compte tenu de leur isolement et du principe de cloisonnement, de l'absence de quelque chose en commun qui les séparerait et les rassemblerait, dominant entre eux, là aussi, des rapports de face-à-face.

Ces relations impliquent tout à la fois la politesse et le respect, tout comme entre surveillants et détenus. Moyens de pacification des mœurs dans la mesure où ils rétablissent un principe d'égalité et de réciprocité dans les relations, les marques de respect dans ces rapports de face-à-face sont tout autant un moyen de tenir l'autre à une distance défensive. Comme tels, ils constituent des moyens fragiles de réduction des tensions. «Un mot de travers», «un regard de travers» peuvent suffire pour provoquer des menaces, des injures ou des bagarres.

En bref, la conception actuellement dominante de la sécurité en prison, loin d'assurer la sécurité des uns et des autres en interne, organise une insécurité généralisée tant pour les personnes incarcérées que pour celles qui en ont la garde.

De la sécurité passive à la sécurité dynamique

189

Depuis une dizaine d'années apparaît dans le discours pénitentiaire une distinction entre la notion de sécurité passive et celle de sécurité dynamique. Cette distinction introduit à côté de la sécurité passive traditionnelle, assurée essentiellement par le dispositif sécuritaire matériel et défensif, une conception de la sécurité qui prend en compte le fait que les surveillants accompagnent les détenus dans l'exécution de leur peine. Cette notion implique l'idée que les personnels de surveillance ne sont pas seulement les simples exécutants du code de procédure pénale (CPP), du règlement intérieur ou des consignes de la hiérarchie. On leur reconnaît aussi une fonction active dans le maintien de la sécurité entendue comme le maintien de la paix sociale en prison. La notion de sécurité dynamique est indissociable de la reconnaissance, du moins en interne, d'un certain professionnalisme, jusqu'alors dénié et surtout ignoré.

Une vision moins asymétrique et défensive du rapport social au détenu

Cette notion implique une vision moins asymétrique et défensive du rapport social au détenu, dont les prolongements possibles amènent à distinguer les formes que peuvent prendre la sécurité périmétrique et la sécurité interne. Surtout ils peuvent conduire à une conception de la sécurité interne qui transforme à terme le statut du détenu, où il passe de la situation d'une personne empêchée à une situation, comme pour le surveillant, plus active, avec des retombées possibles sur une autre conception de la sécurité externe, entendue dans un sens alors plus large (dans l'hypothèse, par exemple, où se développent parallèlement les permissions de sortir, les centres de semi-liberté, les libérations conditionnelles ou les chantiers extérieurs).

L'apparition de la notion de sécurité dynamique est inséparable de l'évolution du contexte carcéral. On constate notamment que les relations hiérarchiques se sont notablement assouplies, tout comme les relations entre les détenus et les surveillants. Formés à « faire du social », ces derniers assurent la paix interne en essayant d'obtenir la coopération des détenus à leur propre assujettissement, en « dialoguant », en les écoutant. Les surveillants expliquent et justifient leurs refus plus souvent qu'auparavant, négocient plus fréquemment leurs décisions. Globalement, la structure carcérale est moins autoritaire, tandis que la possibilité de se faire représenter au prétoire par un avocat et une plus grande présence des magistrats en prison introduisent des médiations, concourent à un processus de judiciarisation des rapports sociaux et instaurent des contrôles externes un peu plus rapprochés. Apparaissent donc des possibilités de conflictualisation verbale plus importantes que dans les précédentes décennies, c'est-à-dire l'opportunité pour les uns et les autres d'exprimer davantage leurs griefs.

En même temps, la présence « d'intervenants extérieurs », c'est-à-dire de professionnels rattachés à d'autres ministères de tutelle que le ministère de la Justice, introduit des éléments de contradiction dans la structure, condition du

débat. Celle-ci fait reculer d'autant le caractère unilatéral et monolithique du point de vue sécuritaire. C'est par exemple le pouvoir de regard du médical sur les séjours au quartier disciplinaire, la présence, nouvelle, des travailleurs sociaux et de représentants du médical aux commissions qui décident de l'affectation des détenus dans les cellules et aux différents postes de travail pénal.

Pourtant la structure autoritaire, adossée étroitement au recours à la force, demeure, du moins dans son centre, c'est-à-dire dans la détention *stricto sensu*. L'assouplissement de l'autorité n'a pas franchi le pas qui mène vers une démocratisation participative. Dans cet entre-deux, le travail des surveillants est devenu plus exigeant et plus difficile. Les détenus s'expriment de façon plus véhémence, revendiquent avec plus de force la mise en œuvre des droits qui, depuis plusieurs décennies, leur ont été accordés. L'extension de ces droits a pour effet d'entraîner une bureaucratisation accrue du fonctionnement de l'organisation, ce qui ne permet pas toujours de répondre dans les plus brefs délais aux demandes qui en procèdent, d'autant que les moyens de leur mise en œuvre sont souvent en retard sur leur reconnaissance. La dépendance extrême dans laquelle sont les détenus les renvoie alors, dans l'attente qui s'ensuit, plus fréquemment encore à leur absence de liberté et à leur impuissance. Le surveillant, premier interlocuteur et intermédiaire du détenu, porte alors le poids de l'ensemble des dysfonctionnements qui peuvent affecter l'activité des différents services des établissements. À cela s'ajoute un contexte de travail plus insécurisé dans la mesure où le nombre des agressions physiques de surveillants par des détenus s'est accru de façon significative depuis plus d'une décennie.

L'ouverture des possibilités de conflictualisation verbale, qui succède au rapport social plus silencieux de l'autorité ne dispose pas actuellement du cadre et de l'espace de médiation organisés en interne, où les conflits pourraient être entendus et réglés. Dans une structure encore dominée par une conception des rapports sociaux fondée sur un rapport de forces, et l'usage de la force, le gain en pouvoir des uns se fait au détriment de celui des autres, du moins

dans les représentations qu'en ont les protagonistes. Aussi l'évolution actuelle apporte-t-elle autant de tensions supplémentaires qu'elle en évite. Par exemple, les surveillants se plaignent d'un déséquilibre à la commission de discipline où ils ne sont pas représentés alors que les détenus le sont : « *Sauf s'il y a des témoins, c'est la parole du détenu contre la nôtre* », disent-ils souvent avec amertume. De leur côté, les détenus, s'ils reconnaissent qu'ils peuvent davantage s'exprimer, continuent à dire qu'au prétoire, « *pour la direction, le surveillant a toujours raison* ». Les surveillants, s'ils s'estiment mal représentés et s'ils considèrent que leur autorité n'est pas suffisamment soutenue et que leur sécurité est alors en danger, peuvent être amenés à porter plainte plus facilement contre les détenus. Ceci prolonge et alimente de façon interminable les rancunes et les contentieux, surtout lorsqu'on continue à coexister dans le même espace clos, alors qu'on sait, comme le montrent différentes études en prison, que les contentieux prennent une ampleur d'autant moins importante et s'oublie d'autant plus vite qu'ils sont plus rapidement réglés¹⁸.

....

(18) DAVIES (W.), 1982.

D'une expérience globale de démocratie participative

D'autres conceptions de la sécurité existent pourtant en prison, qui font davantage appel à la notion de démocratie participative, qu'il s'agit maintenant de prendre en compte, dans une analyse articulée aux différentes questions centrales qui précèdent.

Un exemple particulièrement intéressant de fonctionnement carcéral fondé sur des prémisses sécuritaires autres que défensives et répressives est celui de la Barlinie Special Unit, qu'a décrit D. Cooke¹⁹. Il s'agit d'une expérience carcérale pratiquée en Écosse, qui a duré une douzaine d'années. Cette unité, ouverte en 1973, avait pour particularité de détenir des personnes qui, par leurs comportements violents ou leur rébellion ouverte et par l'importance du nombre des agressions qu'elles avaient commises lors de leur incarcération, s'étaient fait expulser d'autres prisons où elles étaient considérées comme « ingérables ».

....

(19) COOKE (D.), 1989; 1991.

À Barlinie, où l'unité comptait vingt-cinq détenus, ceux-ci étaient responsables de l'organisation de leur journée ; ils avaient la possibilité de choisir leurs activités, de travailler ou non. Ils étaient surtout responsables – avec les autres détenus – de l'organisation quotidienne de la communauté. Ils jouissaient donc d'une certaine liberté définie comme la possibilité de discuter et d'agir en commun entre eux et avec les personnels. Ils pouvaient discuter et prendre des décisions sur un certain nombre d'objets en commun, comme sur les questions d'intendance. Des meetings communautaires étaient prévus dans l'organisation. Fondées sur un principe d'accessibilité immédiate, ces réunions se formaient sur-le-champ, à la demande d'un quelconque membre de l'unité. Elles constituaient non seulement une soupape de sécurité permettant de décharger les tensions accumulées, mais elles étaient aussi le lieu où les griefs des uns et des autres étaient collectivement discutés et les conflits réglés. Lorsque des sanctions étaient prises, elles étaient décidées par l'ensemble de la communauté pour les infractions non graves (privation de visite ou de circulation en dehors de l'unité). Surtout, ces réunions se présentaient comme un moyen puissant de contrôle social par le groupe lui-même, chacun devant se conformer aux normes de celui-ci. La fonction normative exercée par le groupe était suffisamment intégrée par ses membres pour que le nouvel arrivant comprenne que, dans ce lieu, la violence était inacceptable. La règle de la non-violence avait été fixée en commun dès les premiers jours de l'ouverture de l'unité. Elle imposait de nouvelles normes culturelles antiviolence, tandis que la fréquence des réunions les maintenait.

Un facteur important de changement, au dire des évaluateurs de l'expérience et d'un ancien prisonnier rencontré par l'un d'entre eux, était la nature des relations entre surveillants et détenus. Là, la barrière, ailleurs habituelle, tombait. Les surveillants et les détenus étaient invités à s'asseoir ensemble pour discuter. Les relations dans l'unité s'apparentaient davantage aux relations entre patients et infirmières qu'aux relations classiques surveillants/détenus, et ce dans un cadre où le ratio surveillant/détenu était beaucoup plus élevé que dans les autres détentions. Un autre facteur important de changement

était aussi, selon les détenus, un accès régulier et fréquent aux visites de la famille et des amis. Non seulement il leur permettait de renouer avec ceux-ci, après de longues ruptures, mais il leur apprenait à former des relations étroites avec l'extérieur et à développer de nouveaux centres d'intérêt, au-delà des relations carcérales.

Ceux qui y restaient un certain temps – la durée moyenne du séjour était de trois ans et demi – apprenaient à exprimer leur agressivité verbalement; leur capacité à s'exprimer s'accroissait fortement. À travers les nombreuses activités qui leur étaient proposées, ils développaient des talents nouveaux. L'ensemble de ce dispositif leur permettait d'apprendre et d'intégrer de nouvelles valeurs.

Alors que le nombre « d'incidents sérieux » et d'agressions physiques que totalisaient les détenus s'élevait à cent quatre-vingt-quinze lors de leurs séjours antérieurs en prison, pendant la durée de leur séjour dans l'unité spéciale il est tombé à neuf. Et, bien que le taux de risque de récidive, compte tenu de leurs antécédents pénaux et de leur profil, fût élevé, il s'est avéré beaucoup moins élevé que prévu ou attendu. Ce type d'organisation a peut-être, s'interroge l'auteur, des effets à long terme.

Cette expérience montre que la construction volontariste d'une norme collective adossée à la réciprocité des relations et à l'intégration de l'ensemble des membres de l'unité sociale assure la sécurité des uns et des autres sans qu'il soit besoin de recourir à une force extérieure spécifique.

À la constitution d'espaces communs

D'autres expériences, plus limitées et marginales au sein de la prison, partagent avec celle qui vient d'être décrite certains de ses principes essentiels, à des degrés variables. Comme celle de la pratique du *chouk-ball*, initiée en services médico-psychologiques régionaux (SMPR) et qui existe dans plusieurs établissements pénitentiaires. Elle s'adresse en priorité à deux catégories de public de détenus : des détenus en situation de grande désinsertion sociale et ceux qui sont particulièrement agressifs et violents. Il s'agit

d'un jeu de ballon entre deux équipes, auquel participent des psychologues, des travailleurs sociaux et des moniteurs de sport, les uns intégrés dans chacune des équipes, les autres présents comme arbitres et observateurs. Les parties sont suivies de pauses au cours desquelles détenus et professionnels discutent de la participation de chacun, de ses réactions – par exemple l'impatience, l'énervement, le retrait, les gestes brutaux manifestés ou leur contraire. Ce moment de distance réflexive permet aux uns et aux autres de mieux se connaître individuellement et collectivement, d'apprendre à chacun à s'engager dans une activité collective en y trouvant sa place et un certain plaisir, d'apprendre à gérer tensions et agressivité par la médiation du jeu et de la parole. C'est aussi l'occasion d'encouragements et de soutiens, un moment où les tensions peuvent se décharger. *« Cette activité dure depuis quatre ans, ce qui est déjà une longue durée pour une activité en centrale »,* commente la psychologue de la centrale qui anime les discussions. *« On a constaté chez certains détenus une évolution magistrale. Par la parole, le geste, le jeu, le ballon, ils ont appris qu'ils pouvaient parler, que les choses pouvaient se régler autrement que par les actes. Si on compare l'avant et l'après en quatre ans, ce ne sont pas du tout les mêmes personnages. L'importance de cette expérience, c'est cet espace de rencontre où les choses peuvent être agies. Le sport est une chose essentielle pour pouvoir décharger le pulsionnel et l'énergie. »*

....

(20) GRAS (L.), 2001.

Laurent Gras²⁰, dans sa thèse sur la pratique du sport dans les centres de détention, souligne, lui aussi, cette possibilité de décharger les tensions qu'offre la pratique sportive, particulièrement bienvenue en prison, où les restrictions omniprésentes à la liberté engendrent l'irritabilité, la nervosité et bien souvent des troubles du sommeil. Outre cet aspect, bien connu, il montre comment la pratique de sports collectifs, par la médiation des règles sportives et la présence des moniteurs de sport, constitue le lieu d'apprentissage d'un nouveau rapport aux règles sociales. Il montre aussi que cette pratique, en mettant le détenu sportif dans une position active, lui permet de se réappropriier le temps carcéral – le chrono se substituant à

l'horloge carcérale –, lui donne l'occasion de construire une nouvelle hygiène de vie, qu'il prend en charge de façon autonome, tout en favorisant la construction d'une nouvelle identité, celle de sportif.

La pratique sportive est l'occasion d'une socialisation intense au niveau interindividuel et au niveau collectif, lors des entraînements où les plus expérimentés aident et forment les nouveaux venus, et lors des matchs en interne. Par ailleurs, les rencontres sportives avec des équipes extérieures à la prison, avec leurs règles et leurs rituels, leurs troisièmes mi-temps conviviales, en interne, quand les détenus organisent la réception de l'équipe externe, ou à l'extérieur, favorisent l'apprentissage d'un langage commun sans interconnaissance préalable, font émerger une communion des consciences qui préserve l'ordre de l'interaction. Ces rencontres remplissent aussi une fonction préventive : elles apprennent aux stigmatisés et aux « normaux » les structures de l'interaction qui règlent les conduites. Les surveillants de sport, lorsqu'ils se mobilisent en nouant des contacts avec l'extérieur, négocient avec les fédérations ou les élus locaux, soutiennent, encouragent, forment les détenus et les investissent de différentes formes de responsabilité, individuellement et collectivement – il s'agit notamment de donner une bonne image de l'équipe à l'extérieur et de se montrer particulièrement fair-play –, contribuant au-dedans comme au-dehors à la réinsertion et à la reconstruction des détenus²¹.

Bien souvent, les moniteurs de sport évoquent le fait qu'à l'occasion de la pratique du sport d'équipe, les détenus révèlent « qui ils sont vraiment ». On peut lier cette observation au fait que la pratique sportive constitue un espace d'apparition au sens arendtien du terme. En agissant et en parlant ensemble, les détenus révèlent leur être aux autres et à eux-mêmes. La réalité du sport fait alors reculer la pratique du faux-semblant caractéristique de la détention. L'accès à une réalité commune substitue à la méfiance de soi et d'autrui un minimum de confiance.

On peut aussi évoquer le rôle des psychologues en prison et des équipes dans lesquelles ils travaillent. Les entretiens effectués avec les détenus montrent que ceux qui évoquent leur propre changement associent le travail

.....
(21) GRAS (L.), 2001, *op. cit.*

fait sur eux-mêmes dans l'interaction interindividuelle avec le psychologue à un contexte interactif où entrent en scène d'autres médiations comme celles de gradés, d'enseignants, de travailleurs sociaux et de codétenus qui se mobilisent pour les soutenir et les encourager. D'autre part, ce travail individuel peut donner lieu à des échanges d'expérience entre détenus qui prend appui sur le partage d'activités en commun, scolaires ou socioculturelles le plus souvent. Ces activités en commun donnent lieu à des échanges privilégiés sur un objet commun, donc situé entre eux, qui peuvent favoriser une entraide et donner lieu à des regroupements de détenus qui, ayant un rapport identique à leur peine et à leur positionnement dans la prison, échappent, du moins pour partie, aux relations défensives caractéristiques de la détention *stricto sensu*. Émerge alors la possibilité d'échanger sur des valeurs autres que celles qui sont affichées en détention. La méfiance généralisée, la surveillance de tous par tous et le règlement des conflits par la force physique reculent, du moins dans leurs relations entre eux.

Lorsque, par exemple, dans une centrale, les équipes de psychothérapeutes suivent, à des titres divers, près de la moitié des détenus et que les activités sportives et socioculturelles permettent à de nombreux détenus d'y accéder, on peut penser que cet ensemble joue un rôle important dans la pacification des relations.

Bien qu'éparses, parcellaires, marginales ou éphémères, ces différentes pratiques carcérales ont des traits communs. Elles passent par la médiation d'une activité en commun, comme le jeu thérapeutique, la pratique d'un sport collectif, les activités artistiques ou les formations pratiquées en commun. La personne incarcérée est mobilisée dans une position active, et sa responsabilité engagée. La notion de sécurité en termes défensifs d'hostilité et de force recule, voire s'efface. C'est le groupe formé par les détenus et les professionnels qui l'assure en tant que tel, par ses règles explicites communes, issues de la parole et de l'action en commun ainsi que de la réciprocité des échanges. Sont donc présents, dans ces divers exemples de moments ou de lieux de pratiques autogérées et surtout cogérées, des éléments constitutifs de l'espace démocratique.

Conclusion

Lieu dont la fonction est principalement orientée par une finalité sécuritaire, la prison se présente par son unité comme un phénomène social total, pour reprendre la formule de M. Mauss. Il s'agit non seulement d'une institution totale au sens goffmanien du terme, c'est-à-dire d'un lieu qui prend en charge l'ensemble des besoins des personnes recluses, mais il s'agit aussi d'un monde social en soi où peuvent être analysés en un même lieu l'ensemble des effets de la structure de cette organisation sécuritaire sur les relations sociales, les idéologies, les croyances et les conduites. À ce titre, l'étude de la prison se présente comme une hypothèse d'école pour qui s'interroge sur la relation possible entre la question de la sécurité et celle de la démocratie.

La prison peut s'avérer comme un lieu d'autant plus fécond pour l'analyse qu'elle est traversée, malgré son monolithisme apparent, par différentes conceptions de la sécurité et par une multiplicité de mondes sociaux. Sont en effet présentes en ses murs la plupart des institutions qui existent dans la société civile (comme les représentants de l'école, de la culture, des hôpitaux généraux et psychiatriques, de la justice, des services sociaux, tout comme les entreprises). Plus précisément, elle constitue une hypothèse d'école à deux titres. D'une part, s'agissant d'un phénomène social total, tout changement a des répercussions sur l'ensemble de son système social, que l'unité de lieu permet d'étudier. D'autre part, construite comme un pur organe d'exécution, la prison est une production sociale de part en part et exclusivement politique par nature. Toutes les règles et les décisions qui la gouvernent en procèdent directement, au niveau des pouvoirs généraux de l'État, législatif (code de procédure pénale), exécutif et judiciaire. La prison est donc un lieu où les effets, au regard des principes démocratiques et des relations sociales qui leur sont associées, des conceptions de la sécurité se posent et peuvent s'analyser directement.

■ **Antoinette CHAUVENET**

Centre d'études des mouvements sociaux, EHESS

BIBLIOGRAPHIE

- ARENDT (H.), 1972, *La Crise de la culture*, chap. IV, Qu'est-ce que la liberté ?, Paris, Gallimard, coll. « Idées », p. 186-222.
- ARENDT (H.), 1983, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Levy, coll. « Liberté de l'esprit ».
- ARENDT (H.), 1995, *Qu'est-ce que la politique*, Paris, Le Seuil, coll. « L'ordre philosophique ».
- CLASTRES (P.), 1977, « Archéologie de la violence : la guerre dans les sociétés primitives », *Libre*, I, p. 137-173
- COOKE (D.), 1989, « Containing violent prisoners, an analysis of the Barlinie Special Unit », *British Journal of Criminology*, vol. 29, n° 2, Spring, p. 129-143.
- COOKE (D.), 1991, « Violence in prisons : the influence of regime factors », *The Howard Journal*, vol. 30, n° 2, May, p. 95-109.
- CORMIER (B. M.), WILLIAMS (P. J.), 1970, « The watcher and the watched. A study of deprivation of liberty », *Annales internationales de criminologie*, vol. 9, n° 2, p. 447-452.
- DAVIES (W.), 1982, « The monitoring and reduction of violent incidents in Birmingham prison », London, Home Office, Department of Psychology.
- GOFFMAN (E.), 1968, *Asiles : études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Paris, Minuit, 451 p.
- GRAS (L.), 2001, *Le Sport en prison. Analyse socio-démographique des carrières sportives de détenus*, thèse, université Paris-X-Nanterre, 21 décembre.
- LE CAISNE (L.), 2000, *Prison, une ethnologue en centrale*, Paris, Odile Jacob.
- MALINOWSKY (B.), 1926, *Crime and Custom in Savage Society*, London Kegan Paul, Trench and Tubner.
- MAUSS (M.), 1966, *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF.
- MONTESQUIEU (C. de), (1750), 1999, *L'Esprit des lois*, Paris, Nathan.
- POSPISIL (L.), 1958, « Kapauku Papuans and Their Law », New Haven, Yale University, *Publications in Anthropology*, n° 54.
- SELMID (T. J.), JONES (R. S.), 1991, « Suspended identity: identity transformation in a maximum security prison », *Symbolic Interaction*, 14, 4, p. 415-432.
- TOCQUEVILLE (A. de), 1961, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard.

Les valeurs sous-jacentes aux modèles

Présentation par Jean-Paul BRODEUR

LA DIFFICULTÉ DU TEXTE DE HERBERT L. PACKER POUR UN FRANCOPHONE se mesure au fait qu'il n'existe pas de traduction littérale de l'expression états-unienne de «*due process of law*» qui est un des deux concepts clés discutés par H.L. Packer. Dans le dictionnaire qui fait autorité¹, cette expression est traduite en français par «*clauses de sauvegarde des libertés individuelles*», le dictionnaire précisant qu'il s'agit d'un terme technique issu du vocabulaire juridique des États-Unis. Nous avons choisi de traduire cette expression par «*le respect de la règle de droit*», plus près de l'expression états-unienne originale.

Dans son texte qui a fait date, H. L. Packer nous propose de distinguer entre deux modèles de fonctionnement du droit pénal, soit un modèle qui privilégie le contrôle de la criminalité (MCC) et un autre modèle qui met l'accent sur le respect de la règle de droit (MRD). Le MCC souscrit avant tout à une obligation de résultat et ses moteurs sont la police et le Parquet; le MRD est régi par une obligation de moyen et ses moteurs sont l'avocat de la défense et le tribunal, dans ses audiences publiques. Il faut s'empresse de prévenir, dès le départ, deux malentendus. Le premier de ceux-ci est qu'il existerait dans la réalité des incarnations exactes de

.... (1) *Le Grand Dictionnaire Hachette-Oxford*, français-anglais, anglais-français, sous la direction éditoriale de Marie-Hélène Corréard et Valerie Grundy, nouvelle édition sous la direction éditoriale de Jean-Benoît Orman-Grenon et Natalie Pomier, Paris, Hachette Livre, Oxford, Oxford University Press, 2001.

ces deux modèles. Comme le reconnaît H. L. Packer, ces modèles sont en réalité des « pôles d'attraction » de valeurs différentes et aucun de ces pôles ne réussit à attirer dans le concret toutes les valeurs définissant le type idéal. Ces premières constatations nous permettent de dissiper un second malentendu, selon lequel ces deux modèles seraient antagonistes dans leur fonctionnement réel. Comme aucun de ces modèles ne s'applique selon une exclusive, ils partagent un ensemble de traits communs qui sont ceux d'une justice démocratique où le plus répressif des policiers ne milite pas pour l'établissement d'un Goulag et où le plus libertaire des avocats n'est pas prêt à soutenir l'anarchie.

H. L. Packer nous présente donc deux modèles, dont nous ne tenterons pas de produire le résumé. La substance de la pensée de H. L. Packer peut être explicitée en montrant comment il n'est pas contradictoire qu'un accusé soit à la fois présumé coupable au regard des faits et présumé innocent au regard de la loi. La présomption factuelle de culpabilité et la présomption légale d'innocence ne sont pas contradictoires mais sont des « pôles d'attraction » divergents qui opèrent dans des champs différents. Voilà ce qu'il importe de comprendre.

Un accusé est présumé coupable au regard des faits. Non seulement cela est-il véritable pour quiconque connaît la police et le Parquet – les faits étant connus au départ pour la plus grande partie des enquêtes qui seront résolues – mais cela n'est pas scandaleux. La justice pénale est en effet terriblement coûteuse, tant économiquement, que socialement et humainement. À mesure qu'une affaire chemine à travers les divers filtres de la procédure pénale jusqu'à son terme ultime, l'incarcération, elle, coûte plus cher à l'État. Elle coûte également davantage au prévenu, dont le parcours est

plus punitif, à mesure qu'il se poursuit. C'est pourquoi la justice pénale ne doit pas être une loterie où l'on mise sur des prévenus en se disant qu'il y aura peu de billets gagnants (perdants, à vrai dire) et qu'ainsi les exigences de parcimonie pénale de la justice seront respectées. Tout l'effort d'une justice démocratique est en conséquence d'empêcher qu'un dossier ne progresse au hasard des circonstances dans la chaîne pénale de montage, si on n'a pas de présomption fondée que le prévenu est effectivement coupable.

C'est sur ce point que se départagent les deux modèles. Le MCC n'a pas d'états d'âme par rapport aux sanctions pénales. Selon ce modèle, non seulement n'est-il que justice que des peines soient infligées aux délinquants que la preuve factuelle condamne, mais elles doivent l'être de la manière la plus systématique possible pour préserver la crédibilité des lois, garantes de la sécurité des contribuables et, partant, de leur liberté (on n'est libre que dans un espace qui n'est pas précarisé par la menace d'une agression). C'est pourquoi son moment crucial est l'établissement des faits par la police. Dès lors que ceux-ci ont été établis par l'enquête de police judiciaire, qui jouissait dans les années 1960 d'une crédibilité qui s'est par la suite effondrée, il faut procéder de la façon la plus efficace et la plus rapide possible. D'où la métaphore de la chaîne de montage, d'autant plus performante qu'elle propulse avec rapidité les pièces qui doivent être assemblées en cellule. Là se trouve l'essentiel du MCC. Dès lors que les faits ont été établis par la police, il faut télescoper les autres étapes du processus jusqu'à la condamnation par les tribunaux.

La condamnation par les tribunaux est une condamnation *légale*, c'est-à-dire une condamnation qui respecte toutes les garanties apportées par la loi au prévenu. C'est sur cette

notion de culpabilité légale que se séparent les deux modèles. Être coupable au regard de la loi ne signifie pas avoir effectivement commis un crime. Cela signifie avoir été déclaré coupable d'un crime *en conformité avec la procédure juridique*. C'est peut-être ici qu'il faut être le plus prudent. Les tenants du MCC et ceux du MRD s'accordent sur le respect de droits fondamentaux (par exemple, la véridicité d'une preuve non trafiquée, la condamnation du parjure). Ils se séparent toutefois sur les garanties formelles. Il est intolérable pour les partisans du MCC qu'un prévenu soit acquitté parce que son affaire n'a pas été instruite dans les délais prescrits par la loi si les faits qu'on aurait mis en preuve l'accablent. Il est tout aussi intolérable pour les partisans du MRD qu'une preuve soit admise contre un accusé si elle a été illégalement acquise (serait-elle en réalité accablante pour le prévenu).

Nous laissons le lecteur trancher entre les deux modèles. Le MCC est le fruit de la montée de l'insécurité et il est souvent politiquement imposé. Le MRD est le produit d'un long apprentissage juridique des conséquences d'affaiblir les garanties apportées par la loi et il est la plupart du temps dans une position de résistance à l'hégémonie du MCC. La pensée de H. L. Packer s'inscrit dans le droit fil de la tradition juridique britannique, selon laquelle *« la loi est une nasse dont les mailles sont assez larges pour ne retenir aucun innocent, bien qu'elles laissent ainsi filer des coupables »*.

Le texte de H. L. Packer a prévu de nombreuses évolutions dans la justice pénale. Dans son opposition entre les deux modèles, celui-ci utilise le contraste métaphorique entre la chaîne

de montage qui fonctionne à plein régime (MCC) et le contrôle de la qualité (MRD). C'est exactement le même contraste que Herman Goldstein utilisera pour impulser sa réforme de la police, qui tente de remédier à la prééminence des moyens de la police (de la vitesse de la chaîne de montage) sur ses fins (l'amélioration de la sécurité des citoyens)².

Herbert L. Packer a été critiqué par la suite, comme il faut s'y attendre, son texte ayant valeur de référence. On lui a d'abord reproché de méconnaître que même le MRD favorisait la répression du crime et que la loi pénale avait de tout temps appuyé la répression policière³. On lui a ensuite reproché de présenter un dilemme qui était loin d'épuiser le champ des possibilités (par exemple, la justice de réconciliation – *restorative justice* – serait une possibilité alternative).

Nous laissons juger de ces critiques. Le texte de H. L. Packer a pris une valeur prophétique. L'ambivalence entre le MCC et le MRD a été résolue au profit du contrôle de la criminalité, comme en témoigne l'envolée en flèche des taux d'incarcération aux États-Unis. Il s'est progressivement révélé que la confiance du MCC dans l'établissement hâtif des faits était non seulement prématurée mais naïve, la découverte d'un nombre de plus en plus élevé de condamnations erronées à la peine capitale ou son équivalent (l'incarcération à perpétuité), jetant un doute croissant sur la qualité de la procédure judiciaire. Néanmoins, il semble bien que le MCC se soit durablement installé, comme le démontre avec force arguments David Garland dans son dernier ouvrage qui porte justement sur la généralisation du MCC⁴.

•••• (2) Voir GOLDSTEIN (H.), 1998, « Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 31, p. 259-285. Ce texte porte sur la prééminence des moyens sur les fins, mais n'utilise pas la métaphore de la chaîne de montage.

(3) MCBARNETT (D.), 1979, « Arrest: The Legal Context of Policing », in HOLDOWAY (S.), *The British Police*, Londres, Edward Arnold, p. 24-40.

(4) GARLAND (D.), 2001, *The Culture of Control*, en français « La culture du contrôle ».

Les valeurs sous-jacentes aux modèles *

par Herbert L. PACKER

CHACUN DES DEUX MODÈLES QUE NOUS ALLONS EXAMINER vise à donner une dimension fonctionnelle à un ensemble complexe de valeurs sous-jacentes au droit pénal. Comme je l'ai mentionné plus haut, il est possible de distinguer deux systèmes de valeurs concurrents, cette concurrence expliquant l'intense activité qu'on peut observer aujourd'hui en matière de développement de la procédure pénale. Les acteurs de ce développement – législateurs, juges, policiers, procureurs ou avocats de la défense – prennent rarement le temps de formuler les valeurs qui inspirent leur position sur une question donnée. De fait, il serait extrêmement simplificateur d'attribuer un ensemble cohérent de valeurs à l'un quelconque de ces acteurs. Chacun des deux systèmes de valeurs concurrents que nous présenterons dans cette partie est composé d'éléments dont on peut démontrer la présence dans des choix exprimés à certains moments et par certains acteurs en matière de procédure pénale. Personne ne s'est toutefois présenté comme incarnant l'ensemble des valeurs qui

.... (*) Nous tenons à remercier les éditions de l'Université de Stanford d'avoir bien voulu nous autoriser à publier la traduction de Herbert L. Packer, 1968, *The Limits of the Criminal Sanction*, © 1968 by Herbert L. Packer, p. 154-173.

composent un des deux modèles. Les modèles, de même que les systèmes de valeurs y afférents, doivent être considérés comme des pôles d'attraction. Une personne adhérant à toutes les valeurs qui caractérisent un des modèles serait à juste titre considérée comme un fanatique. Ces valeurs doivent donc être vues comme des outils d'analyse et elles ne constituent aucunement un programme d'action.

Des points communs

Toutefois, la polarité des modèles n'est pas absolue. Il serait possible d'élaborer des modèles existant dans un vide institutionnel, mais cette démarche irait à l'encontre de nos objectifs. Notre postulat de départ porte non pas sur une procédure pénale qui se situerait dans n'importe quel type de société mais bien sur celle en vigueur dans la société américaine contemporaine. Si la polarisation des modèles reste pertinente dans cette optique, elle n'en rencontre pas moins certaines limites. Dans le cadre général de notre recherche, un modèle de procédure pénale qui ne tiendrait pas compte des caractéristiques relativement stables et durables du système juridique américain serait assez peu pertinent. Par commodité, ces éléments de stabilité et de continuité peuvent être plus ou moins assimilés aux limites minimales posées dans la Constitution des États-Unis et,

surtout, aux hypothèses implicites qui sont supposées sous-tendre ces limites. Il est vrai que les dispositions constitutionnelles sont constamment invoquées par les tenants ou les adversaires des nombreuses mesures portant sur la procédure pénale. Et il faudrait être naïf pour ne pas reconnaître que la Constitution permet de parvenir à un petit nombre seulement de conclusions. Pourtant, certaines hypothèses relatives à la procédure pénale sont largement partagées et peuvent être considérées comme des bases communes au fonctionnement de tout modèle de procédure pénale. Notre premier travail consistera à préciser ces hypothèses.

Mentionnons tout d'abord l'hypothèse, implicite dans la clause *ex post facto* de la Constitution, selon laquelle la fonction de définition du caractère criminel d'un comportement donné est distincte et antérieure à l'identification de personnes en tant que criminels et au traitement de leur cas. L'acception plus ou moins large qu'il convient d'accorder à la notion de comportement criminel est une question importante de politique pouvant aboutir à des résultats très variables en fonction des valeurs dont se réclament les décisionnaires concernés¹. Mais la nécessité d'un mode de définition distinct et antérieur à la procédure reste clairement établie. Si tel n'était pas le cas, les efforts engagés pour traiter le problème de la criminalité organisée sembleraient bien ridicules (ce qui ne

•••• (1) Cette question est traitée par H. L. Packer dans un chapitre antérieur. Voir PACKER (H.L.), 1968, *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford University Press, chap. V.

signifie d'ailleurs pas que, dans le contexte de cette première hypothèse, toutes les possibilités de lutter contre ce fléau ont été épuisées).

D'après une autre hypothèse, qui est liée à la première et permet de limiter les possibilités de controverse, la procédure pénale doit ordinairement être invoquée par les personnes qui en ont la responsabilité dès lors qu'un crime a été commis et qu'on peut raisonnablement espérer appréhender son auteur et établir sa culpabilité. Bien que les policiers et les procureurs disposent d'importants pouvoirs discrétionnaires pour ne pas recourir à une procédure pénale, il est généralement admis que ces agents publics ne jouissent pas d'un pouvoir général de dispense. Si la législation a décidé qu'un comportement donné doit être considéré comme criminel, les décisionnaires à tous les niveaux de la procédure pénale sont tenus d'accepter cette décision comme prémisses à toute action. Et les controverses, suscitées par les cas où les décisionnaires semblent ne pas assumer le rôle qui leur a été fixé, illustrent d'autant mieux le caractère impératif de cette donnée. Cette hypothèse peut être considérée comme le pendant de la clause *ex post facto*. En effet, si un comportement qui n'est pas proscrit en tant que comportement criminel est susceptible de ne pas être pris en compte par la procédure pénale, en revanche un comportement désigné comme criminel doit être traité comme

tel par tous les acteurs de la procédure pénale, selon leurs compétences respectives.

L'hypothèse suivante établit que les pouvoirs permettant à l'administration d'enquêter sur les personnes suspectées de crimes et de les appréhender sont limités. Mon intention n'est pas ici de me référer à la controverse (survenue récemment, du moins dans ses grandes lignes) sur le point de savoir si l'interdiction faite dans le quatrième amendement de procéder à des perquisitions et saisies déraisonnables s'applique avec la même force aux États qu'à l'administration fédérale². Je veux plutôt évoquer l'idée générale selon laquelle il convient d'exercer une surveillance et un contrôle sur les activités des agents chargés de faire respecter la loi et de ne pas soumettre à l'arbitraire la sécurité et la vie privée des individus. On peut imaginer une société qui n'accorderait même pas un semblant de crédit à cette idée. L'Allemagne nazie s'est approchée d'une telle position, sans toutefois y parvenir tout à fait. Mais, dans notre société, nul ne soutiendrait qu'un individu devrait pouvoir être placé en détention à tout moment et y être maintenu de manière illimitée tout le temps que dure l'enquête sur son éventuelle implication dans des actes criminels et chacun s'accorde à reconnaître que la violation par un agent public de certaines règles au cours de l'enquête appelle réparation. Bien que le contenu positif de cette

•••• (2) Mapp c. Ohio, 367 U.S. 643 (1961) ; Ker c. Californie, 374 U.S. 23 (1963).

hypothèse semble minime, son absence ôterait toute pertinence à certaines des controverses actuelles les plus vives. En effet, s'il n'était pas généralement admis que les pouvoirs de détention et d'enquête de la police doivent être limités, les dispositions très contestées de l'*Uniform Arrest Act*, qui autorisent la police à maintenir une personne en détention durant une courte période pour l'interroger, et ce même en l'absence de motifs justifiant une arrestation, apparaîtraient comme la concession magnanime d'un État tout-puissant et non comme le renforcement substantiel des pouvoirs de police, stigmatisé aujourd'hui.

Enfin, il existe toute une série d'hypothèses exprimées à travers des expressions comme «système contradictoire», «respect de la règle de droit», «aviser et donner la possibilité d'être entendu», et «jour de palais». Toutes ces notions partent d'un même postulat, selon lequel la personne soupçonnée d'actes criminels n'est pas seulement un objet sur lequel s'exerce une action mais une entité indépendante dans la procédure et susceptible, si elle le désire, de contraindre les initiateurs de la procédure à démontrer devant une autorité indépendante (juges et jury) qu'elle est coupable des charges qui pèsent sur elle. Il s'agit là d'une hypothèse minimale, qui évoque une possibilité plutôt qu'une obligation. Elle permet à l'accusé – sans toutefois l'y contraindre – de jouer par lui-même, ou à travers un conseil qu'il aurait choisi,

un rôle actif dans la procédure. Ainsi, la procédure devient, ou peut devenir, un lieu où s'opposent deux parties à tout le moins indépendantes, à défaut d'être de force égale. Comme nous le verrons, les conceptions plus ou moins tranchées sur la façon dont cette opposition doit s'organiser, sur les cas où il convient qu'elle se manifeste et sur les règles qui doivent la régir occupent l'essentiel de l'espace entre les deux modèles considérés. Le modèle de contrôle de la criminalité tend à minimiser cet aspect contradictoire de la procédure, tandis que le modèle du respect de la règle de droit incline à lui accorder un rôle central. Ces deux modèles s'accordent toutefois, il importe de le souligner, sur le fait que toute personne soumise à une procédure pénale peut dans une certaine mesure en faire une procédure contradictoire.

Les points communs entre les deux modèles se résument à ceux que nous venons de présenter. Ils sont nombreux, même pris au sens le plus étroit, et leur existence qui, par définition, permet en partie de résoudre les tensions entre les deux modèles, ne doit pas être négligée. Les argumentaires en matière de procédure pénale portent souvent sur l'affirmation que tel ou tel aspect fait «en réalité» partie des valeurs communes. Par exemple, certains considéreront ainsi qu'un système contradictoire implique «nécessairement» la désignation d'un conseil pour toute personne accusée d'un crime ou, à l'inverse, d'autres vont estimer que

l'obligation d'entreprendre des poursuites à l'encontre de toute personne suspectée de crime comprend, de toute évidence, la possibilité d'interroger les suspects sans l'intervention de leur conseil. Ces affirmations péremptoires doivent être regardées avec indulgence, comme de simples effets rhétoriques. Mais la façon dont elles s'expriment est révélatrice d'une réalité importante : il existe un ensemble de valeurs communes en matière de procédure pénale qui permet de maintenir le débat sur les points de divergence.

Les valeurs du modèle de contrôle de la criminalité

Le système de valeurs qui sous-tend le modèle de contrôle de la criminalité s'appuie sur le postulat selon lequel la répression du comportement criminel reste, de loin, la fonction essentielle de la procédure pénale. Si les institutions chargées de faire respecter la loi échouent à imposer un contrôle strict de l'activité criminelle, l'ordre public s'en trouve menacé, ce qui conduit à la disparition d'une des conditions premières de la liberté de chacun. Si la loi n'est pas respectée – c'est-à-dire si on a le sentiment que la procédure pénale ne permet pas d'appréhender et de condamner un pourcentage suffisant de criminels –, les mécanismes légaux de contrôle tendent à être de plus en

plus discrédités. Le citoyen respectueux des lois voit alors ses intérêts menacés par toutes sortes d'agressions injustifiables. La sécurité de sa personne et de ses biens est considérablement réduite et, partant, sa liberté d'agir en tant que membre de la société s'en trouve diminuée d'autant. En fin de compte, la procédure pénale s'affirme ici comme une garantie positive de liberté sociale. Pour atteindre cet objectif ambitieux, le modèle de contrôle de la criminalité exige qu'on s'attache en priorité à l'efficacité de la procédure pénale pour sélectionner les suspects, établir leur culpabilité et garantir que les dispositions appropriées sont bien prises en ce qui concerne les personnes condamnées pour des crimes.

La notion d'efficacité de la procédure doit bien évidemment être rapportée à un contexte. On entend donc par « efficacité » la capacité d'appréhender, de juger, de condamner et de mettre hors d'état de nuire un pourcentage de délinquants élevé par rapport aux infractions décelées. Dans une société où seules les formes les plus évidentes de comportement antisocial seraient criminalisées et où le taux de criminalité serait extrêmement bas, la procédure pénale pourrait, pour chaque affaire, consacrer des moyens bien plus importants que dans notre système actuel aux activités de police, de poursuite et de jugement, tout en conservant une efficacité acceptable. De même, une société disposée à accroître le niveau des ressources consacrées à la lutte

contre la criminalité pourrait faire face à une situation de hausse du taux de criminalité et préserver son niveau d'efficacité tout en maintenant un ensemble long et complexe de procédures pénales. Aucun de ces cas de figure ne correspond toutefois à la réalité sociale de ce pays. Nous utilisons la sanction pénale pour couvrir une gamme de plus en plus large de comportements considérés comme antisociaux et le nombre d'actes criminels est, de fait, très élevé, même s'il reste très difficile d'évaluer le niveau de la criminalité et la tendance qu'elle suit³. Dans le même temps, bien qu'il n'existe aucun instrument de mesure précis, il ne semble pas que nous soyons disposés à augmenter de façon radicale dans le secteur public la quantité et, moins encore, la qualité des ressources consacrées, à travers le fonctionnement de la procédure pénale, à l'éradication de la criminalité. Ces facteurs ont une grande importance sur l'efficacité et, partant, sur la nature du modèle de contrôle de la criminalité.

Pour bien fonctionner, ce modèle doit permettre d'obtenir un taux élevé de personnes appréhendées et condamnées et ceci alors même que les faits concernés sont en nombre considérable et que les ressources qui leur sont consacrées restent très limitées. Il convient donc de s'attacher en priorité à engager des procédures rapides et irrévocables. La rapidité des procédures dépend à son tour de leur simplicité et

de leur uniformité, tandis que leur caractère irrévocable impose de réduire au minimum les possibilités de contestation. Il importe que la procédure ne soit pas entravée par des rituels solennels qui ne font en rien avancer le traitement d'un cas. Les faits peuvent être établis plus rapidement par un interrogatoire mené dans les locaux de la police qu'en ayant recours aux procédures formelles d'interrogatoire et de contre-interrogatoire dans un tribunal. Il s'ensuit que la priorité doit être accordée aux procédures extrajudiciaires et aux opérations informelles plutôt qu'à la procédure judiciaire et aux pratiques formelles. Mais le caractère informel des opérations n'est pas tout : leur uniformité doit également être assurée. Lorsqu'il s'agit de traiter de nombreuses procédures, il est essentiel que ces procédures soient le plus stéréotypées et routinières possible. Dans ces conditions, le modèle qui permettra d'obtenir les meilleurs résultats doit être un modèle administratif, quasi un modèle de gestion. L'image qui vient à l'esprit pour illustrer ce modèle est celle d'un tapis roulant sur une chaîne d'assemblage, qui transporterait une suite ininterrompue de cas à traiter, ne s'arrêterait jamais et amènerait les affaires à traiter jusqu'à des ouvriers placés à des postes fixes, chacun d'entre eux effectuant toujours la même opération, minime mais essentielle, en vue de l'obtention d'un produit fini ou, dans le cas présent, afin de boucler le dossier. Avec ce modèle,

•••• (3) Voir le rapport de la Commission présidentielle sur le maintien de l'ordre et l'administration de la justice, *Le Défi de la criminalité dans une société libre*, Washington, DC, 1967, chap. II.

la procédure pénale est considérée comme un processus de sélection dans lequel chaque étape successive – enquête précédant l’arrestation, arrestation, enquête suivant l’arrestation, préparation du procès, procès ou négociation avec le juge, condamnation, mise à disposition – comprend toute une série d’opérations de routine dont le succès est mesuré à l’aune de leur capacité à conduire l’affaire jusqu’à un dénouement souhaitable.

Mais qu’est-ce qu’un dénouement souhaitable? En l’espèce, l’expression désignerait une procédure qui permettrait d’écarter le plus tôt possible les affaires où il semble peu probable que la personne appréhendée soit un délinquant et garantirait une condamnation aussi rapide que possible des autres affaires avec un minimum de possibilités de contestation, sans toutefois empêcher les vérifications effectuées *a posteriori*. La mise en œuvre des compétences administratives, en premier lieu celles des policiers et des procureurs, permet d’établir très tôt l’innocence ou la culpabilité probable d’une personne. Les personnes qui semblent innocentes sont écartées de la procédure. Celles qui sont considérées comme probablement coupables passent rapidement par les étapes suivantes. Dans le fonctionnement de ce modèle, une notion centrale s’impose, s’agissant des personnes qui ne sont pas écartées de la procédure: la présomption de culpabilité. Cette notion appelle une explication, tant il apparaît surprenant

d’avancer qu’un principe qui semble diamétralement opposé au principe généralement admis de présomption d’innocence puisse être l’élément central d’un modèle inspirant à certains égards le fonctionnement actuel de la procédure pénale.

La présomption de culpabilité est l’élément qui permet au système de gérer efficacement un grand nombre de cas, comme l’exige le modèle de contrôle de la criminalité. On suppose ici que le processus de sélection opéré par la police et par les procureurs est un indicateur fiable de la culpabilité probable d’une personne. Lorsqu’une personne a été arrêtée et que l’enquête la concernant ne permet pas d’établir que cette personne est probablement innocente ou, pour présenter les choses autrement, lorsqu’il a été déterminé que les preuves de la culpabilité sont suffisantes pour autoriser la poursuite de l’action en justice, alors toutes les démarches ultérieures concernant cette personne partent du principe qu’elle est probablement coupable. Le moment précis où la culpabilité présumée est établie varie d’une affaire à l’autre; dans de nombreux cas, cela se produira dès l’arrestation de la personne, voire avant, si les éléments à charge dont disposent les autorités sont suffisamment importants. Mais dans tous les cas, la présomption de culpabilité est établie bien avant que le «suspect» devienne le «défendeur».

La présomption de culpabilité n’est bien évidemment pas un élément

objectif, ni même une règle de droit au sens courant du terme. Il s'agit simplement d'un ensemble de comportements, d'un état d'esprit. Si la fiabilité des faits établis au tout début de la procédure pénale dans le cadre d'activités administratives informelles est jugée suffisante, les phases suivantes peuvent être menées de manière relativement sommaire, sans que l'efficacité de la procédure s'en trouve affectée. La présomption de culpabilité, telle qu'on l'observe dans le modèle de contrôle de la criminalité, n'est que l'expression de cette confiance.

On aurait tort de penser que la présomption de culpabilité se situe à l'opposé de la présomption d'innocence, que nous avons coutume de regarder comme le principe directeur de la procédure pénale et qui, nous le verrons, occupe une place importante dans le modèle du respect de la règle de droit. La présomption d'innocence n'est en effet pas l'opposé de la présomption de culpabilité : elle est sans rapport avec cette dernière et il conviendrait de dire qu'il s'agit là de deux principes différents plutôt qu'opposés. Cette différence pourrait être illustrée à travers un exemple. Prenons le cas d'un meurtrier qui, pour des raisons connues de lui seul, choisit d'abattre sa victime sous les yeux de nombreux témoins. Lorsque les policiers arrivent sur les lieux, il leur donne son arme et déclare : *« C'est moi le coupable et je ne regrette rien. »* Sa version des faits est corroborée par plusieurs témoins oculaires. Le meurtrier est placé en état d'arrestation et

conduit en prison. Dans un tel cas de figure, qui peut paraître extrême mais pour lequel les preuves sont assez comparables à celles dont on dispose dans la plupart des affaires criminelles, il serait tout à fait absurde de prétendre qu'il est plus probable que la personne concernée est innocente que coupable. Mais ce n'est pas sur ce plan que la présomption d'innocence se manifeste. La présomption d'innocence prévoit en effet que tant qu'un jugement d'une autorité légale compétente établissant la culpabilité de la personne n'a pas été formulé, cette dernière doit, pour des raisons sans rapport avec la probabilité qu'il soit ou non coupable, être traitée comme si la question de sa culpabilité restait en suspens.

La présomption d'innocence fournit aux agents une orientation sur la façon dont ils doivent procéder et ne constitue en rien une prévision quant à la décision finale que prendra la justice. En revanche, la présomption de culpabilité constitue une anticipation pure et simple de l'issue de l'action en justice. L'application du principe de présomption d'innocence enjoint donc les autorités à ne pas tenir compte de la présomption de culpabilité dans le traitement dont bénéficie le suspect. Elles doivent donc fermer les yeux sur des éléments pouvant fréquemment être regardés comme des probabilités factuelles. Les motifs en sont à rechercher parmi les présupposés du modèle du respect de la règle de droit, que nous évoquerons bientôt. On se contentera

de remarquer ici que la présomption de culpabilité est de nature descriptive et s'appuie sur les faits tandis que la présomption d'innocence est de nature normative et légale. Dans son acception la plus pure, le modèle de contrôle de la criminalité ne fait aucun cas de la présomption d'innocence même si dans la réalité, comme nous le verrons, il doit s'accommoder de certains compromis avec cette approche idéologique dominante. En revanche, ce modèle trouve dans la présomption de culpabilité un postulat factuel permettant d'avancer que l'objectif principal en matière de répression de la criminalité peut être atteint à travers des procédures extrêmement réduites sans perte significative d'efficacité (telle que définie précédemment) et ce, parce qu'on estime probable que le tri préliminaire effectué par les services de la police ou du procureur offre les garanties d'une information fiable. De fait, le modèle va encore plus loin en considérant que les démarches ultérieures, notamment les procédures judiciaires formelles, sont peu susceptibles de fournir des éléments d'information aussi fiables que les procédures précédentes engagées par les services administratifs spécialisés. La procédure pénale se doit donc d'insister tout particulièrement sur la qualité de ces informations administratives. Il importe dès lors que les restrictions apportées aux procédures administratives d'établissement des faits (et à celles-ci uniquement) soient le moins nombreuses et le plus limitées possible, de

façon à garantir leur fiabilité. Cette approche des restrictions aux procédures administratives constitue, nous le verrons, un thème récurrent dans l'élaboration du modèle de contrôle de la criminalité.

Dans ce modèle, comme je l'ai déjà mentionné, la procédure repose sur les étapes administratives initiales d'établissement des faits. Le pendant de cette première constatation, c'est que les étapes ultérieures sont relativement peu importantes et devraient se voir réduites à leur minimum. Cette situation ne va pas sans tensions avec l'idéologie actuellement dominante. Le modèle pur de contrôle de la criminalité intervient très peu dans nombre des principaux aspects de la procédure judiciaire et, dans la réalité, s'en accommode à travers certains compromis ingénieux. Toutefois, même dans ce modèle pur, des mécanismes doivent prendre en compte le suspect qui, au terme d'un processus préliminaire de sélection, a été considéré comme probablement coupable. À ce titre, la possibilité pour le suspect de plaider coupable en constitue le mécanisme central. En recourant à ce mécanisme, la procédure judiciaire d'établissement des faits se voit réduite au minimum. On pourrait dire du modèle de contrôle de la criminalité que, ramené à ses essentiels et pris dans son fonctionnement optimal, il offre deux possibilités : il s'agit d'un processus administratif d'établissement des faits permettant au suspect soit d'être innocenté soit de plaider coupable.

Les valeurs du modèle du respect de la règle de droit

Si le modèle de contrôle de la criminalité ressemble à une chaîne d'assemblage, le modèle du respect de la règle de droit pourrait, lui, s'apparenter à une course d'obstacles. Chacune des phases qui le composent est conçue pour constituer autant d'obstacles considérables, empêchant la poursuite de la procédure appliquée à l'accusé. L'idéologie qui l'anime ne se situe pas à l'opposé de celle qui sous-tend le modèle de contrôle de la criminalité. Il ne repose pas sur l'idée selon laquelle il n'est pas socialement souhaitable de réprimer la criminalité, contrairement à ce qu'ont pu prétendre ceux qui critiquaient sa mise en œuvre. L'idéologie qui justifie ce modèle s'appuie sur un ensemble d'idées, dont certaines s'inspirent de jugements sur l'efficacité des dispositifs de contrôle de la criminalité et d'autres de considérations sensiblement différentes. Le modèle du respect de la règle de droit est bien plus imprégné de la structure formelle de la loi que le modèle de contrôle de la criminalité mais, pour autant, il n'en est pas moins étrangement difficile d'en dessiner les grandes lignes. Nous nous efforcerons ici d'en retracer approximativement le contour.

Le modèle du respect de la règle de droit s'oppose au modèle de contrôle

de la criminalité sur la question de la fiabilité des procédures d'établissement des faits. Comme nous l'avons mentionné, le modèle de contrôle de la criminalité dépend fortement de la capacité des agents chargés de l'enquête et des poursuites à rendre compte de manière suffisamment précise des faits survenus lors d'une affaire supposée criminelle et ce en usant pleinement de leurs capacités personnelles. Le modèle du respect de la règle de droit rejette cette approche en soulignant les risques d'erreur d'une procédure informelle et non judiciaire. Il est notoire que l'examen par des personnes des événements les plus choquants présente de nombreuses carences. Plus les faits sont chargés d'émotion et plus le risque de reconstitution incorrecte des événements est élevé. La confession ou la reconnaissance des faits par des personnes placées en détention peut être suscitée par des pressions physiques ou psychologiques, le suspect finissant par déclarer ce qu'il pense que les policiers souhaitent entendre plutôt que la vérité. Les témoins peuvent être animés par des motifs que nul ne se donnera la peine d'éclaircir à l'exception des personnes spécifiquement chargées de défendre les intérêts des accusés (ce qui n'est pas le cas de la police). Ce sont des considérations de ce type qui conduisent à dénier aux procédures informelles d'établissement des faits le pouvoir d'établir une culpabilité factuelle et à insister sur des procédures contradictoires, formelles et judiciaires au cours desquelles les éléments à charge

retenus contre l'accusé sont publiquement présentés devant un tribunal impartial, donnant ainsi à l'accusé toute latitude pour contester ces éléments. Mais la méfiance propre au modèle du respect de la règle de droit vis-à-vis des procédures d'établissement des faits va plus loin. Compte tenu des possibilités d'erreur humaine, il est nécessaire de procéder à des vérifications approfondies ou, du moins, d'en avoir la possibilité, au cas où des éléments auraient été négligés ou supprimés dans le feu de l'action. La question de déterminer dans quelle mesure ces vérifications doivent être possibles fait aujourd'hui l'objet d'une vive controverse. Dans le modèle pur du respect de la règle de droit, la réponse serait la suivante : la vérification doit être possible au moins aussi longtemps que subsiste un soupçon quant à l'authenticité de faits n'ayant pas été établis lors d'une procédure comprenant une audience judiciaire. On le voit, la clôture de la procédure est donc une exigence très réduite dans le modèle du respect de la règle de droit.

Ce n'est toutefois pas le seul élément qui définisse le modèle du respect de la règle de droit en cause. Si l'opposition entre les deux modèles devait se réduire à une série de questions sur la fiabilité des procédures d'établissement des faits, il n'existerait qu'un modèle de procédure pénale dont les éléments susciteraient des débats liés aux faits et non aux valeurs en cause. Or, même si nous nous en tenons pour l'heure au

problème de la fiabilité des faits, il semble que l'enjeu dépasse la question de savoir quels types de procédure sont, pris seuls ou combinés entre eux, le plus susceptibles de fournir des résultats fiables. En l'espèce, la pierre d'achoppement tourne plutôt autour de la question suivante : dans quelle mesure la fiabilité est-elle compatible avec l'efficacité ? En admettant qu'une procédure informelle d'établissement des faits conduira à des erreurs qui peuvent être corrigées si elle est complétée par une procédure judiciaire, les démonstrations ou les prévisions d'amélioration d'un pourcentage x ou $x+n$ de la fiabilité ne disent rien sur le caractère souhaitable ou non d'une telle enquête judiciaire. Il reste donc à se demander quel poids respectif doit être attribué aux exigences concurrentes en matière de fiabilité (probabilité élevée pour qu'une culpabilité factuelle ait été établie avec justesse) ou d'efficacité (traitement rapide des nombreuses affaires qui suivent la procédure pénale). Dans le modèle de contrôle de la criminalité, on se montre plus optimiste quant à la probabilité pour qu'une erreur survienne dans un nombre significatif de cas mais, dans le même temps, la tolérance sur le nombre d'erreurs acceptable y est également plus grande. Le modèle du respect de la règle de droit insiste sur la nécessité de prévenir et d'éliminer autant que possible les erreurs, tandis que le modèle de contrôle de la criminalité accepte une probabilité d'erreur pour autant qu'elle ne compromette pas l'objectif de

répression de la criminalité, ce qui pourrait être le cas si un nombre trop important de coupables échappait à la sanction ou encore si le sentiment général que la procédure n'est pas fiable prévalait, ce qui affaiblirait le caractère dissuasif des dispositions pénales. Dans cette optique, la fiabilité et l'efficacité ne s'opposent pas mais sont plutôt complémentaires. La fiabilité du système repose sur son efficacité et n'est prise en compte de manière indépendante qu'à partir du moment où elle atteint un niveau si bas que l'efficacité s'en trouve affectée. Ces considérations sont sans objet dans le cadre du modèle du respect de la règle de droit. Si, au nom de l'efficacité, des libertés doivent être prises avec la fiabilité alors il convient plutôt de renoncer à une efficacité totale. La procédure doit viser tout autant, sinon plus, à protéger l'innocent qu'à condamner le coupable. Une comparaison pourrait être faite avec le contrôle de la qualité dans le domaine des technologies industrielles ; l'écart admis par rapport aux normes dépend des utilisations prévues pour le produit. Le modèle du respect de la règle de droit peut être comparé à une usine qui devrait consacrer une part substantielle de ses ressources au contrôle de la qualité et qui, de fait, se résoudrait nécessairement à une diminution quantitative de sa production.

Mais ce ne sont là que les premiers éléments des différences idéologiques qui séparent les deux modèles. Même si le modèle du respect de la règle de

droit ne prétendait pas offrir une procédure d'enquête plus fiable, il n'en comporterait pas moins tout un ensemble d'institutions et de procédures qui le distinguent radicalement du modèle de contrôle de la criminalité. Ainsi, il ne serait pas exagéré d'avancer que, d'un point de vue historique, les pressions doctrinales inspirées des exigences du modèle du respect de la règle de droit tendent à évoluer, passant des préoccupations initiales de fiabilité optimale à des valeurs sensiblement différentes et d'une portée autrement plus grande. Ces valeurs peuvent se manifester à travers deux concepts (qui, toutefois, n'en fournissent pas une description appropriée) : celui de primauté de l'individu et celui, complémentaire, de limitation du pouvoir administratif.

Les souffrances et la perte de liberté qui résultent de la procédure pénale sont considérées comme les plus lourdes privations que l'administration puisse infliger aux individus. En outre, les procédures qui aboutissent à des sanctions aussi accablantes sont vues comme étant de nature coercitive, restrictive et humiliante. Le pouvoir est toujours susceptible de commettre des abus – parfois de façon subtile mais à d'autres moments, comme à travers la procédure pénale, d'une manière ouverte et effroyable. C'est précisément parce que la procédure pénale a la faculté de soumettre les individus au pouvoir coercitif de l'État qu'elle doit être elle-même soumise à des contrôles l'empêchant de fonctionner avec une

efficacité maximale. D'après cette idéologie, une efficacité maximale est synonyme de tyrannie maximale. Et quand bien même personne n'avancerait qu'une efficacité minimale implique une tyrannie minimale, les tenants du modèle du respect de la règle de droit envisageraient tout à fait sereinement une diminution substantielle de l'efficacité qui favoriserait la prévention de l'oppression de l'individu par l'administration.

Dans le modèle du respect de la règle de droit, c'est à travers la doctrine de culpabilité légale, à première vue modeste mais présentant des potentialités considérables, que sont mises en œuvre ces valeurs antiautoritaires. D'après cette doctrine, une personne ne saurait être tenue pour coupable sur la simple démonstration que, de toute évidence et sur la base de preuves fiables, cette personne aurait commis les actes qui lui sont reprochés. Elle peut être considérée comme coupable uniquement si les faits sont établis au travers de la procédure normale, par les autorités dûment mandatées à cette fin. De plus, cette personne ne peut être tenue pour coupable, même dans le cas où les faits établis lui sembleraient défavorables, si certaines règles destinées à la protéger et à préserver l'intégrité de la procédure ne sont pas respectées : le tribunal qui la condamne doit être compétent pour le type d'affaire en cause (notion de «juridiction») et doit être la juridiction appropriée d'un point de vue géographique (notion de «lieu du jugement»); il convient

qu'un délai trop important ne se soit pas écoulé depuis les faits (notion de «prescription»); la personne ne doit pas avoir été déjà condamnée pour des faits identiques ou sensiblement identiques (notion de «double incrimination»); elle ne doit pas appartenir à une catégorie de personnes qui, selon la loi, est à l'abri de toute condamnation, comme les enfants ou les aliénés (notion de «responsabilité pénale»); etc. Chacune de ces conditions est indépendante de la question de savoir si la personne a ou non commis les actes qui lui sont reprochés; pourtant, si une de ces règles s'applique au cas de la personne, elle est considérée comme innocente d'un point de vue légal. Quel que soit l'organe compétent pour établir les faits de manière appropriée, il apparaît que seule une cour ayant connaissance des critères susceptibles d'invalidier la culpabilité et disposée à les appliquer peut avoir la compétence nécessaire pour établir une culpabilité légale. La police et les procureurs ne sauraient être retenus à cette fin, d'abord parce qu'ils n'ont pas les compétences nécessaires et ensuite parce que rien ne garantit qu'ils seraient disposés à tenir compte des critères mentionnés. Seule une cour impartiale peut être fondée à établir une culpabilité légale, distincte d'une culpabilité factuelle.

C'est ce concept de culpabilité légale qui permet d'expliquer la notion, à première vue chimérique, de présomption d'innocence que nous avons abordée

plus haut. Une personne accusée, au terme d'une enquête policière, d'avoir commis un crime peut difficilement prétendre être présumée innocente, au regard des faits. Mais si on entend par là qu'il reste à déterminer si une des dispositions légales visant à limiter le pouvoir administratif – à travers le respect de certaines règles et procédures importantes – pourrait s'appliquer et permettre de disculper la personne accusée, alors il apparaît impossible de prévoir que, selon toute probabilité, cette personne sera déclarée coupable.

Au-delà de la question de la prévisibilité de la décision finale, ce modèle justifie le respect de la présomption d'innocence par une raison d'ordre fonctionnel : en contraignant l'État à démontrer dans un contexte judiciaire le bien-fondé de sa démarche à l'encontre de l'accusé, le principe de présomption d'innocence permet de faire jouer toutes les dispositions limitant le recours aux sanctions pénales et rend plus probable une issue qui lui soit favorable. À ce titre, la présomption d'innocence fonctionne comme une prédiction qui s'accomplirait d'elle-même. En déclenchant une procédure qui autorise à mettre en avant des éléments de défense totalement indépendants d'une culpabilité factuelle, elle accrédite l'idée selon laquelle une personne coupable au regard des faits peut néanmoins se révéler innocente d'un point de vue légal et doit donc pouvoir bénéficier d'un tel traitement.

La possibilité d'établir l'innocence légale se voit considérablement renforcée

lorsque la procédure pénale est considérée comme le lieu approprié pour corriger ses propres excès. C'est sans doute cette notion-là qui, mieux que toute autre, différencie les deux modèles. En théorie, le modèle de contrôle de la criminalité peut s'accommoder de règles interdisant les arrestations illégales, les investigations injustifiées, les interrogatoires de nature coercitive et toute démarche du même ordre. Mais il ne saurait tolérer le recours à ces règles lors de la procédure pénale, pour rejeter des preuves obtenues de manière illégale ou pour annuler des condamnations dans les cas où la procédure pénale a été entachée d'irrégularités. Et le modèle du respect de la règle de droit, bien qu'attaché en premier lieu à promouvoir des techniques fiables d'établissement des faits, finit par intégrer des règles dissuasives et prophylactiques qui autorisent la libération de personnes coupables au regard des faits y compris dans les cas où, même si les irrégularités commises n'étaient pas prises en compte, les faits établis lors d'une procédure judiciaire ne laisseraient aucun doute sur la culpabilité de la personne. Dans cette optique, ce n'est en effet qu'en pénalisant les policiers et les procureurs qui se sont fourvoyés lors de la procédure pénale qu'on maintiendra une pression suffisante pour inciter à se conformer au modèle du respect de la règle de droit.

Par ailleurs, une autre exigence, portant elle-même sur de nombreux aspects, sous-tend le modèle du respect

de la règle de droit et pourrait se résumer par la notion d'égalité. Ce n'est que depuis peu que cette notion a vu le jour et appuie explicitement les exigences du modèle du respect de la règle de droit mais elle semble pouvoir représenter une des normes les plus susceptibles d'influer sur la conduite des agents publics. Présenté crûment, l'idéal d'égalité part du principe que *«la justice n'est pas la même pour tous dès lors que le type de procès qui est fait à une personne dépend de l'argent qu'il possède»*⁴. La proposition sur laquelle repose cette affirmation constate qu'il existe de profondes disparités de revenus parmi les prévenus, que dans un système de justice pénale contradictoire la possibilité de disposer d'une défense efficace dépend largement des ressources que l'accusé est susceptible de mobiliser et que la grande majorité des prévenus qui n'a pas de ressources à consacrer pour sa défense ne bénéficiera pas d'une défense efficace. L'importance accrue des normes de procédure pénale basées sur cette proposition est à la fois la cause et le résultat d'études menées récemment.

Les normes inspirées de cette proposition ne se présentent pas sous la forme de pressions qui feraient appel à la responsabilité de l'administration de garantir une égalité des chances pour tous les prévenus appelés à subir la procédure pénale. Elles partent plutôt de l'idée selon laquelle la procédure pénale, telle qu'initée par l'administration et comportant le risque de privations

graves imposées par cette même administration, oblige d'une certaine manière les pouvoirs publics à s'assurer que l'incapacité financière d'un accusé ne l'empêche pas d'avancer des éléments qui pourraient jouer en sa faveur dans la procédure menée à son encontre. La norme d'égalité permettrait, dans ses manifestations les plus flagrantes, d'éviter des situations où l'incapacité financière de l'accusé lui interdit de faire valoir un droit généralement accessible à tous, comme par exemple le droit de faire appel d'une décision qui requiert le dépôt d'une copie du jugement aux frais du défendeur. Par ailleurs, elle permet d'appuyer toute demande exprimée à un moment de la procédure où l'accusé a la possibilité de formuler une contestation. Par exemple si un défendeur, représenté de manière appropriée, a la possibilité d'empêcher son affaire d'aller jusqu'au procès en contraignant l'État à présenter ses preuves lors d'une audience préliminaire, alors il est possible d'invoquer la norme d'égalité pour argumenter que tous les défendeurs devraient avoir la même possibilité. Dans un sens, on peut dire que le système, tel qu'il se présente pour la minorité de ceux qui ont les moyens d'en exploiter toutes les possibilités de défense, constitue un point de référence pour évaluer le fonctionnement du système dans tous les autres cas. Il ne s'agit peut-être pas là de garantir une égalité parfaite entre tous les défendeurs mais de mesurer si, dans son ensemble, la procédure est

•••• (4) Griffin c. Illinois, 351 U.S. 12, 19 (1956).

manifestement appliquée de manière uniforme. Par leur nature même, les exigences liées à une norme de ce type sont d'ordre général. Bien que ces impératifs puissent initialement se limiter à établir si, dans un cas particulier, l'accusé a subi un préjudice du fait d'une incapacité relative à contester la procédure de manière appropriée, la norme d'égalité en vient très vite à exiger que l'ensemble de la procédure permette de minimiser les discriminations plutôt que d'établir après coup quelles différences de traitement sont constatées ou prévisibles.

Il convient de remarquer que l'impact de la norme d'égalité varie considérablement en fonction du moment où elle est introduite dans un modèle de procédure pénale. S'il y était fait recours dès le début afin de définir le fonctionnement souhaitable pour la procédure, la norme d'égalité ne dirait pas grand-chose sur la question de savoir si l'accusé doit disposer d'un conseil pour choisir ou non de plaider coupable. Il pourrait seulement être décidé, sur la base de considérations indépendantes, s'il est souhaitable que la plupart des personnes accusées puissent en bénéficier. Mais l'impact de cette norme est autrement plus important lorsque celle-ci doit s'appliquer à une procédure dont les contours ont été dessinés. Si le modèle de procédure pénale offre aux défendeurs qui en ont les moyens la possibilité de consulter un avocat avant de décider de la nature de leur plaidoirie, alors la norme d'égalité exerce une

pression considérable pour que tous les défendeurs bénéficient de cette possibilité et pour que tout manquement à cette exigence soit considéré comme un dysfonctionnement de la procédure, dont les conséquences ne sauraient dans ces conditions s'appliquer à l'accusé. Dans un sens, c'est bien le rôle joué par la norme d'égalité dans la procédure pénale réelle. Comparativement, elle est apparue relativement tard et s'est donc trouvée confrontée à un système où l'incapacité financière relative de la plupart des accusés entraîne d'importantes différences de traitement par rapport au petit nombre de personnes disposant des moyens financiers suffisants. C'est pour cette raison que son impact a déjà été substantiel et le sera sans doute plus encore à l'avenir.

Enfin, le modèle du respect de la règle de droit contient une autre dimension, souvent négligée, mais qu'une exigence de clarté impose d'examiner franchement. Il s'agit d'un état d'esprit teinté de scepticisme quant à la moralité et à l'utilité de la sanction pénale, prise dans son ensemble ou dans certaines de ses applications. C'est là un sujet vaste et complexe, qui englobe une bonne partie de l'histoire contemporaine des idées. À proprement parler, c'est même le sujet d'un autre essai. Pour résumer, on livrera ici les réflexions du professeur Paul Bator : *« En bref, on nous dit que les notions du droit pénal relatives aux condamnations et aux punitions justes sont autant de cruelles hypocrisies de la*

part d'une société pleine de suffisance à l'égard des personnes les plus faibles psychologiquement et les plus démunies; que leur prémisses de volonté moralement autonome, impliquant une certaine liberté de se conformer aux dispositions du code pénal, est sans aucune valeur scientifique et dépassée; que le fait qu'elles reposent sur la valeur pédagogique et dissuasive de la punition constitue une erreur, notamment en ce qui concerne les quelques membres de la société les plus susceptibles d'adopter une conduite pénalement répréhensible; et que leur échec à garantir une réhabilitation personnalisée et humaine des délinquants signe un gâchis et un déni d'humanité.»⁵

Ce scepticisme, qu'on peut légitimement considérer comme très répandu parmi les spécialistes les plus influents et les plus compétents, amène à adopter à l'encontre des procédures pénales une posture qui, pour citer de nouveau M. Bator, induit «une réceptivité particulière pour les protestations d'injustice qui se font entendre dans la structure traditionnelle du système; le désaccord fondamental et le malaise envers les bases mêmes du droit pénal n'ont pas manqué d'accroître la pression pour qu'au moins les procédures et les doctrines destinées à réduire le caractère définitif des décisions de justice ou à limiter le pouvoir du droit pénal s'appliquent plus largement et plus librement». En somme, les incertitudes

sur les objectifs recherchés à travers l'exercice de ces pouvoirs plaident en faveur d'une limitation du caractère discrétionnaire de cet exercice.

Il n'est nul besoin d'aller jusqu'à des incertitudes extrêmes ni même jusqu'à un rejet des propositions sur lesquelles s'appuie la sanction pénale. Le malaise peut être simplement suscité par une réflexion sur la variété des usages auxquels est destinée la sanction pénale et par la crainte que, dans une proportion croissante, ces usages ne puissent constituer un recours déraisonnable à des sanctions extrêmes. Il serait assez intéressant, bien qu'ironique, que les incertitudes relatives à la justesse de certains usages de la sanction pénale contribuent à renforcer une tendance restrictive de la procédure pénale, qui amènerait à opérer un choix entre les différents usages et, au bout du compte, à abandonner certains de ceux qui auraient suscité ces incertitudes, mais pour des raisons peu liées à ces mêmes incertitudes.

Il existe deux types de problèmes que tout modèle de procédure pénale se doit d'aborder. En premier lieu, il faut définir les règles et, ensuite, il convient d'établir la façon dont elles seront mises en œuvre. Cette seconde exigence est au moins aussi importante que la première. [...] La différence entre les deux modèles ne se situe pas seulement dans les règles de conduite fixées mais aussi dans les sanctions applicables lorsqu'un

•••• (5) *Finality in criminal law and Federal Habeas Corpus for State Prisoners* ("La notion d'irrévocabilité dans le droit pénal et dans l'Habeas corpus fédéral pour les prisonniers d'État"), 76 Harv. L. Rev. 441, 442 (1963).

accusé proteste du non-respect des règles de procédure et, ce qui n'est pas moins important, dans les délais requis ou autorisés pour invoquer ces sanctions.

Comme je l'ai déjà mentionné, le modèle du respect de la règle de droit situe certaines au moins des sanctions applicables en cas de non-respect des règles de fonctionnement dans la procédure pénale elle-même. La relation entre ces deux aspects de la procédure – à savoir les règles et les sanctions applicables en cas de non-respect de ces règles – est strictement formelle à moins que des mécanismes existent, permettant une interaction entre ces deux aspects. Dans le modèle du respect de la règle de droit, ils s'articulent autour de la notion de disponibilité d'un conseil juridique. Cette notion présente en effet un double aspect. Nombre des règles requises par le modèle sont exprimées en termes de disponibilité du conseil pour effectuer différentes démarches à différentes étapes de la procédure (il s'agit là de l'aspect conventionnellement reconnu); au-delà de cet aspect, on suppose de plus en plus qu'un conseil est nécessaire pour invoquer des sanctions en cas de non-respect d'une des règles. Plus ces sanctions sont facilement accessibles et plus le rôle du conseil est important pour veiller à ce qu'elles soient invoquées de manière appropriée. Le rôle du conseil est bien plus déterminant si la procédure est considérée comme une suite d'occasions de vérifier son propre fonctionnement que si elle vise

en priorité à établir rapidement une culpabilité fondée sur les faits. Et si la notion d'égalité dans le fonctionnement de la procédure est considérée comme une règle majeure, le fait que certains puissent disposer d'un conseil impose que tous aient la même possibilité. Parmi tous les aspects controversés de la procédure pénale, le droit de disposer d'un conseil, intégrant les dispositions relatives au rôle de l'administration, est le plus dépendant du type de modèle choisi et le moins susceptible de faire l'objet d'un compromis entre les deux modèles, sauf à avoir confronté au préalable leurs différentes approches.

Je n'insinue pas par là que la question du droit au conseil ne se pose même pas dès lors qu'un modèle plus ou moins proche du modèle de contrôle de la criminalité est adopté, mais simplement que ces questions deviennent absolument centrales au fur et à mesure que le champ des possibilités s'élargit et qu'on va vers un modèle pur du respect de la règle de droit. La place centrale qu'elles occupent s'explique par la supposition, implicite dans les deux modèles, que la procédure est de nature contradictoire et que la décision d'invoquer les règles pertinentes relève donc de l'initiative des parties concernées, à savoir l'État d'une part, et l'accusé d'autre part. On a pu élaborer des modèles qui attribuaient une responsabilité centrale aux agents chargés de la procédure judiciaire comme les magistrats chargés de la mise en accusation ou les juges de première instance. Et

nous constaterons que des ajustements – certes secondaires mais qu’il convient de ne pas négliger – quant au rôle de ces agents ont été effectués dans les modèles qui nous occupent. Pour l’heure, nous nous contenterons de rappeler que ces ajustements restent marginaux et que les présupposés à l’œuvre dans les deux modèles concernant le système pénal américain confèrent aux agents chargés de la procédure judiciaire un rôle relativement passif et, partant, attribuent un rôle déterminant au conseil.

Avant de passer à l’examen détaillé de certains aspects des deux modèles en cause, nous préciserons un point supplémentaire. Quelles autorités supposons-nous actives pour modeler le fonctionnement réel de la procédure pénale? Conscient que nos modèles ne sont que des modèles, quels organes administratifs ont le pouvoir de trancher parmi les exigences concurrentes qui les caractérisent? Là encore entrent en jeu les limites propres au contexte américain. Notre système ne se caractérise pas par la primauté législative. L’institution très américaine de contrôle de la procédure judiciaire contribue à limiter et, en dernière instance, à modeler la procédure pénale. Le modèle de contrôle de la criminalité

étant essentiellement de nature affirmative, mettant constamment l’accent sur l’existence et l’exercice du pouvoir administratif, il est validé en dernier recours par l’autorité législative (et en premier lieu par les autorités administratives). Et le modèle du respect de la règle de droit, qui fixe les limites du pouvoir administratif est, compte tenu de son caractère fondamentalement négatif, validé par l’autorité judiciaire et nécessite le recours aux dispositions supralégales, c’est-à-dire à la Constitution. Dans la mesure où les tensions entre les deux modèles se règlent à travers le modèle du respect de la règle de droit, c’est le pouvoir judiciaire qui, en invoquant la nullité, a force d’autorité. C’est à la fois la force et la faiblesse du modèle du respect de la règle de droit: sa force, puisque dans notre système, le fait d’invoquer la Constitution permet d’emporter la décision finale mais aussi sa faiblesse, puisque le fait de contester dans des cas spécifiques se révèle inutile à moins d’une volonté généralisée de la part des agents publics d’appliquer des mesures négatives à tous les niveaux. Ce n’est pas par hasard que le modèle du respect de la règle de droit se voit renforcé par les tribunaux et contredit par la police et par les procureurs.

Les résultats de cette étude indiquent que la stratégie consistant à confier à des patrouilles « d'adjoints de sécurité » le soin d'assurer une surveillance relativement intensive et soutenue de parcs urbains caractérisés par une fréquence élevée d'incivilités produit des effets préventifs ou dissuasifs difficilement contestables. Cette conclusion s'appuie sur la mise en œuvre d'un protocole d'évaluation rigoureux en matière de recueil des éléments de mesure dont les traits principaux (collecte quotidienne d'informations par les patrouilleurs durant une période relativement longue et manipulation expérimentale répétée de cessation et de réactivation de patrouilles en uniforme sur une pluralité de sites) sont analysés ici.

Évaluer l'impact d'une patrouille « d'adjoints de sécurité »

L'exemple d'une expérience conduite à Montréal¹

225

RE
P
È
R
E
S

par Pierre TREMBLAY, Mathieu CHAREST, Chloé LECLERC

La mise en place de patrouilles assurées par des adjoints de sécurité (ADS) ou des agents locaux de médiation sociale (ALMS) a été expérimentée dans plusieurs pays européens, notamment en France². On qualifie ces patrouilles de « gardiens de ville » aux Pays-Bas ou d'assistants de prévention et de sécurité (APS) en Belgique³. La fonction des ADS, des ALMS ou des APS est « d'accroître la présence d'uniformes sur la voie publique »⁴, en particulier dans les quartiers où les taux de délinquance et de criminalité sont élevés, ce qui explique que ces adjoints soient

.... (1) L'article s'appuie sur un travail de recherche subventionné par Tandem (ville de Montréal) et le FCAR (gouvernement du Québec). Nous tenons à remercier tous les patrouilleurs qui ont accepté d'être nos observateurs sur le terrain.

(2) GORGEON (C.), 2000 ; DE MAILLARD (J.), FAGET (J.), 2002.

(3) PAQUIET (P.), BOURGEOIS (F.), 2000.

(4) GORGEON (C.), 2000, *op. cit.*, p. 74.

assignés entre autres à des tâches de patrouille pédestre ou cycliste. Pour plusieurs pays européens, le recrutement massif de ces « adjoints de sécurité » (ou assimilés) constitue un levier stratégique pour développer une « police de proximité »⁵. Toutefois, les ADS, ALMS ou APS n'assument pas « à proprement parler une fonction policière, telle qu'elle est définie légalement, c'est-à-dire en référence à l'usage légitime de la force » : leurs tâches se limitent essentiellement à « la prévention et l'exercice, limité, de l'admonestation et du renvoi de l'information vers les services compétents »⁶. Quelle que soit la diversité de leurs statuts, l'impact préventif de ce type d'agents mérite d'être évalué afin d'apprécier les bénéfices d'une politique de « transfert, vers d'autres intervenants, de tâches qui ne sont plus considérées comme indispensables à l'exercice de la fonction policière »⁷.

Dans cette étude, nous proposons d'évaluer l'impact d'une initiative ponctuelle de patrouille civile des parcs d'un quartier montréalais durant l'été 2002 assurée par une douzaine de « brigadiers » recrutés parmi les étudiants inscrits en techniques policières. En augmentant la surveillance civile des parcs par une équipe de « brigadiers » mobiles (patrouille à bicyclette), les autorités municipales espéraient prévenir les désordres commis dans les parcs et augmenter du même coup la fréquentation

normale ou paisible des lieux publics. D'autres stratégies de surveillance auraient pu être envisagées mais semblaient moins utiles : la vidéosurveillance, utilisée de manière systématique en Grande-Bretagne⁸, convient mieux aux espaces clos (centres commerciaux ou stations de métro) qu'aux espaces ouverts de nature récréative tels que les petits parcs urbains ou les squares. On aurait pu également augmenter le nombre de policiers assignés à la patrouille. Toutefois rien n'indique que les parcs donnent lieu à un nombre important de délits signalés à la police et il est peu probable que le nombre et la gravité relative des délits qui s'y produisent justifient une réallocation significative des ressources policières. On aurait aussi pu envisager de recourir à une mobilisation de la surveillance informelle des résidents des quartiers. Mais cette surveillance informelle – essentiellement passive – convient mieux à la prévention des cambriolages résidentiels et des délits domestiques qu'à la prévention des incivilités commises dans des espaces publics et au contrôle d'une délinquance de petits trafics.

Malgré sa portée limitée, la patrouille civile que nous évaluons dans cette étude présente deux caractéristiques intéressantes. D'une part, elle assurait une surveillance spécialisée, en ce sens que les adjoints de sécurité recrutés exerçaient un travail à temps plein

•••• (5) GORGEON (C.), 2000, *op. cit.*, p. 82.

(6) SMEETS (S.), HENDRICKX (T.), 2000, p. 125.

(7) SMEETS (S.), HENDRICKX (T.), 2000, *op. cit.*, p. 124.

(8) HEILMANN (E.), MORNET (M.-N.), 2001 ; cf. aussi la méta-analyse de WELSH (B. C.), FARRINGTON (D. P.), 2002.

(ce ne sont pas des bénévoles), que leurs tâches étaient supervisées par des professionnels de la sécurité publique (une association à but non lucratif mise sur pied par des policiers), qu'ils portaient un uniforme distinctif, qu'ils étaient mobiles (à bicyclette plutôt qu'à pied) et que la plupart de ces adjoints poursuivront une carrière professionnelle dans le domaine de la sécurité intérieure. D'autre part, ces adjoints de sécurité n'ont pas le statut d'agents de la paix ou de policiers. Ce sont de jeunes étudiants de dix-sept à vingt-trois ans à qui on offre un emploi temporaire d'été et l'occasion d'une formation, qui ont pour tâche de s'intégrer rapidement à la vie collective du quartier et dont les interventions se limitent à des décisions susceptibles d'être prises par n'importe quel citoyen même si ces adjoints de sécurité s'étaient vu confier un mandat explicite de prévention par les autorités municipales de l'arrondissement.

Site de l'expérience et logistique du projet de patrouille civile

Durant l'été 2002, une douzaine d'adjoints de sécurité ont patrouillé, à la demande des élus municipaux de l'arrondissement Ville-Marie, dans les parcs et dans les squares du quartier. Il s'agissait sans aucun doute d'un site

idéal pour tester les mérites de cette expérience, comme le montre l'excellent profil du quartier préparé par la police de Montréal⁹: le taux de criminalité y est deux fois plus élevé qu'ailleurs à Montréal (170 infractions pour 1 000 habitants en 2000 alors que le taux médian de criminalité dans les autres quartiers y est de 78 pour 1 000). Un sondage effectué auprès d'un échantillon représentatif de résidents des divers quartiers montréalais (environ 300 par quartier) montre aussi que, dans ce quartier, un plus grand nombre de résidents (38 %) estime qu'il y « avait beaucoup de criminalité dans le quartier » (contre 12 % en moyenne dans les autres quartiers). La délinquance des petits trafics y est beaucoup plus présente à la fois pour la prostitution (77 % des résidents de Ville-Marie le mentionnent contre 15 % des résidents des autres quartiers) et pour la vente au détail de drogues illicites (80 % contre 40 %). Par ailleurs, les résidents de cet arrondissement sont plus enclins à fréquenter (à pied) les espaces publics du quartier: 68 % des travailleurs s'y déplacent à pied, à vélo, en bus ou en métro alors que ce n'est le cas que de 40 % en moyenne des résidents des autres quartiers.

La patrouille assignée à l'arrondissement Ville-Marie était composée de douze étudiants (quatre hommes, huit femmes) de dix-sept à vingt-trois ans, la plupart d'entre eux poursuivant ou ayant

•••• (9) Service de police de la ville de Montréal, 2001, « Profil de quartier. Le quartier 22: Centre-Sud », division « Planification, orientations stratégiques et budgétaires et recherche et développement ».

complété leurs cours en techniques policières (requis préalablement au Canada pour tout futur policier). Les patrouilleurs devaient suivre une formation offerte par Vélo-Sécur sur les aspects légaux et sur les méthodes d'interventions privilégiées. Les patrouilleurs ont également reçu une formation relative au ramassage de seringues souillées.

Les patrouilleurs étaient vêtus d'un uniforme composé d'un chandail rouge à manches courtes et de bermudas noirs. Ils étaient équipés d'une bicyclette, d'un kit de mécanique, d'une trousse de premiers secours, d'une lampe de poche, de gants de ramassage de seringues souillées, d'outils de réparation pour vélos et d'une radio qui leur permettait de communiquer entre eux ou encore de joindre la police le cas échéant. En pratique, le nombre de signalements référés à la police fut très limité (trois seulement au cours de la période d'analyse). Le travail des patrouilleurs incluait les tâches suivantes : information et sensibilisation à propos des infractions aux règlements municipaux, au code de la sécurité routière et au code criminel, informations touristiques, sensibilisation destinée à favoriser le port du casque pour les cyclistes, dépistage de bris ou d'éléments potentiellement dangereux, premiers secours et collecte de seringues, interactions cordiales avec les résidents du quartier.

La patrouille était assurée par des équipes de deux ou trois patrouilleurs,

sept jours par semaine (de 9 heures à 21 heures du lundi au mercredi et de 9 heures à 23 heures du jeudi au dimanche). Elle devait garantir une présence sur l'ensemble de l'arrondissement Ville-Marie. Les rondes étaient affectées à trois secteurs de superficie équivalente localisés au nord, au sud et au centre de l'arrondissement. Il est devenu rapidement évident que les parcs situés au centre de l'arrondissement (le secteur B du tableau 1) attiraient plus d'importuns que les autres parcs situés soit au nord soit au sud de l'arrondissement¹⁰.

Systématisation du recueil des observations sur le terrain

Pour évaluer la pertinence et l'impact des interventions des patrouilleurs civils dans le quartier Centre-Sud, nous leur avons demandé de systématiser leurs observations de terrain et d'ajouter plusieurs renseignements supplémentaires à la feuille de route de leurs interventions dont ils faisaient déjà usage. La mise au point de la grille d'observation a été prétestée et rodée au tout début du projet (entre le 28 juin 2002 et le 7 juillet 2002) de sorte que la période analysée débute le 8 juillet 2002 et se termine le 25 août 2002. Compte tenu de la mobilité des « brigadiers » et de la superficie des rondes, il était

••• (10) Pour fins d'analyse ceux-ci ont été regroupés et forment le secteur A du tableau 1.

impossible de confier la codification des observations journalières à des observateurs indépendants. Ce sont donc les patrouilleurs civils qui ont collecté les données de base sur la fréquentation des parcs surveillés, la variété et la fréquence des incivilités, la composition des usagers du parc, la durée de leur présence dans les parcs et le détail de leurs interventions ainsi que les effets perçus après leur arrivée dans le parc. Nous disposons ainsi d'un nombre total de 1 739 observations réalisées par 12 brigadiers étalées sur une période de 49 jours: environ 35 observations par

jour et près de 3 observations par jour et par patrouilleur.

Durant la phase de rodage du projet, les brigadiers ont organisé leurs parcours, leurs équipes, ont procédé à la répartition des parcours en trois secteurs et déterminé les parcs qui méritaient d'être patrouillés. Sur la cinquantaine de parcs et de squares éligibles, 26 parcs ont été sélectionnés pour fins d'analyse en raison de leurs caractéristiques individuelles parce qu'ils ont été la cible de 82 % des patrouilles et de 75 % des observations. C'est également dans ces 26 parcs qu'on retrouve 71 % des

Tableau 1 – CARACTÉRISTIQUES DES PARCS DE L'ARRONDISSEMENT VILLE-MARIE DE MONTRÉAL (ÉTÉ 2002) PAR SECTEUR DE PATROUILLE ET PÉRIODE DE LA JOURNÉE :
USAGERS, INCIVILITÉS ET INFRACTIONS OBSERVÉES PAR LES PATROUILLEURS CIVILS

	Secteur A				Secteur B			
	AM	PM	Soir	TOTAL	AM	PM	Soir	TOTAL
Nombre d'observations	221	344	203	768	294	449	228	971
Usagers								
Nombre d'usagers	1 625	4 799	1 855	8 279	1 817	3 874	1 139	6 830
Usagers par observation	7,4	14	9,1	10,8	6,2	8,6	5	7
« Bons usagers »								
Nombre de bons usagers	1 496	4 465	1 627	7 588	1 506	3 408	881	5 795
Bons usagers par observation	6,8	13	8	9,9	5,1	7,6	3,9	6
Usagers importuns^a (UI)								
Nombre de UI	129	334	228	691	312	470	261	1 043
UI par observation	0,58	0,97	1,12	0,9	1,06	1,05	1,14	1,07
UI pour 100 usagers	7,94	6,96	12,29	8,34	17,17	12,13	22,92	15,27
Traces physiques d'incivilité								
Nombre total de traces ^b	2 201	3 000	1 076	6 277	5 503	7 405	2 551	15 459
Traces par observation	10	8,7	5,3	8,2	18,7	16,5	11,2	15,9
Traces par usager	1,4	0,6	0,6	0,8	3,0	1,9	2,2	2,3
Infractions^c								
Nombre total d'infractions	61	174	153	388	126	196	154	476
Infractions par observation	0,28	0,5	0,75	0,5	0,43	0,44	0,68	0,49

a – Prostitué(e)s; itinérants; usagers qui chahutent, qui urinent, qui consomment alcool ou stupéfiants.
b – Seringues souillées, préservatifs souillés, bouteilles en verre, autre matériel de consommation de drogues illicites.
c – Consommation de drogues illicites; consommation d'alcool sur la voie publique; autres infractions municipales.

seringues souillées ramassées par la ville de Montréal durant l'été 2002¹¹.

Les données du tableau 1 indiquent que les parcs du secteur B sont moins fréquentés que ceux du secteur A : 8,6 contre 14 passants par observation l'après-midi ; 5 contre 9,1 en soirée et 6,22 contre 7,4 en matinée. Cette différence de fréquentation n'est pas imputable au nombre de parcs, puisqu'ils sont plus nombreux dans le secteur A que dans le secteur B. Il ne s'agit pas non plus d'un effet de densité puisque la superficie du secteur A est près de deux fois plus grande que celle du secteur B. L'hypothèse de travail que nous retenons est que les usagers des parcs évitent plus ceux du secteur B parce qu'ils estiment que les désordres potentiels y sont plus probables.

Nous disposons de trois indicateurs de désordres observés ou appréhendés. Le premier est le nombre d'usagers importuns (UI) des parcs. Le deuxième est la quantité de traces physiques d'incivilités (seringues, accessoires de consommation de cannabis, bouteilles d'alcool abandonnées, etc.). Le troisième est la fréquence d'infractions détectées¹². Concernant le premier indicateur, les données résumées dans le tableau 1 indiquent que la prévalence d'importuns est plus élevée dans les parcs du secteur B (15,27 pour 100 usagers) que dans ceux du secteur A (8,34 pour 100 usagers). En termes absolus, il est

vrai que le nombre de ces importuns n'est guère différent d'un secteur à l'autre (1,07 et 0,9 respectivement par observation) mais comme les parcs du secteur B sont moins fréquentés que ceux du secteur A, la prévalence relative de délinquants potentiels (nombre de délinquants pour 100 usagers) y est beaucoup plus élevée. En d'autres termes, leur poids relatif parmi les usagers des parcs et, donc, leur visibilité relative y sont plus marqués.

La quantité de traces d'incivilités observées (seringues, préservatifs, bouteilles, etc.) est aussi plus élevée dans les parcs du secteur B (15,9 traces par observation) que dans les parcs du secteur A (8,2 traces par observation). Ce taux mesure ce qu'un passant type peut observer autour de lui à un moment quelconque de la journée dans un parc type de l'arrondissement Ville-Marie. Les brigadiers ont également fait le décompte des transactions au détail de drogues illicites, des sollicitations pour fins de prostitution et d'autres infractions aux règlements municipaux. Les résultats indiquent que l'incidence de ces infractions détectées est plus élevée dans les parcs du secteur B que dans les parcs du secteur A (476 contre 388) mais cette différence disparaît lorsqu'on tient compte du nombre d'observations (0,5 infraction par observation dans les deux cas).

•••• (11) On trouvera dans CHAREST (M.) et al., 2002, le détail des renseignements recueillis sur chacun des parcs de l'arrondissement Ville-Marie et de la grille de codification utilisée.

(12) Cf. *supra* tableau 1 concernant les indicateurs dont nous nous servons pour définir les usagers importuns, les traces physiques d'incivilités et les infractions relevées.

Il n'est pas exclu que la plus faible fréquentation des parcs du secteur B du quartier soit imputable à la visibilité plus marquée des UI qui y séjournent, à la quantité plus élevée de traces d'incivilités et à la fréquence plus élevée d'infractions détectables. On peut supposer, en effet, que la fréquentation collective des parcs et des squares en milieu urbain n'est pas insensible à la quantité de désordres potentiels. Les usagers de ces parcs préféreront sans doute des parcs bien entretenus à des parcs parsemés de bouteilles, de seringues et de préservatifs, ils préféreront se promener dans des parcs paisibles que dans des parcs qui servent de points de rassemblement aux prostitué(e)s (et à leurs clients), aux itinérants et aux revendeurs. Si le patrouillage des adjoints de sécurité produisait les effets bénéfiques attendus (diminution des comportements importuns), on devrait s'attendre à ce que ces effets se traduisent aussi par une hausse de la fréquentation des parcs.

Stratégie expérimentale et évaluation de son intégrité

Pour évaluer l'impact des patrouilles assurées par les adjoints de sécurité, nous nous sommes inspirés d'un protocole quasi expérimental d'évaluation

dans lequel la disposition évaluée est introduite puis retirée puis réintroduite à niveau. Ce protocole, qui n'utilise aucun groupe contrôle ou groupe témoin, est qualifié de «*reversal design*»¹³, de «*devis à niveaux de base répétés*» ou encore de «*devis avec expérimentation répétée*»¹⁴. C'est ce type de protocole qui a été utilisé dans les études que le psychologue Hawthorne a consacrées à la productivité des travailleurs en usine¹⁵. Nous avons tiré profit d'une caractéristique distinctive des brigadiers – leur visibilité, c'est-à-dire leur uniforme. Nous avons demandé aux brigadiers d'affecter une seule équipe de patrouilleurs sans uniforme aux parcs ciblés lors des semaines de cessation du «*traitement*». Sauf exception, ces observateurs devaient s'abstenir de procéder à leurs interventions habituelles. Nous avons procédé à deux manipulations répétées d'interruption des patrouilles en uniforme durant le mois d'août (entre le 29 juillet 2002 et le 25 août 2002). Ces interruptions ont été brèves (d'une durée d'une semaine seulement). Elles ont été appliquées sur une base rotative: interruption de la patrouille en uniforme soit dans les parcs du secteur A, soit dans les parcs du secteur B, mais pas dans tous les secteurs de l'arrondissement en même temps.

Le tableau 2 ci-après mesure les ressources investies sur une base hebdomadaire dans la surveillance des parcs

•••• (13) MALCUIT (G.), POMERLEAU (A.), 1977, p. 126-127.

(14) FORTIN (M.-F.), 1996, p. 191-192.

(15) ROETHLISBERGER (F.J.) DICKSON (W.J.), 1939.

Tableau 2 – RESSOURCES DE PATROUILLE CIVILE INVESTIES DANS LES 26 PARCS
DE L'ARRONDISSEMENT VILLE-MARIE DE MONTRÉAL (ÉTÉ 2002) : ANALYSE HEBDOMADAIRE

	Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4	Sem 5	Sem 6	Sem 7	Moy.
Heures de patrouille par jour								
Secteur A	5	4,8	5	6,9	6,8	5,3	3,2	4,3
Secteur B	5	5,4	4,9	6,1	7,7	6,6	5,3	5,9
Nombre de patrouilles								
Secteur A	75	103	80	117	158	124	100	108,1
Secteur B	109	142	112	136	216	158	132	143,6
Nombre d'interventions connexes								
<i>1. Information-sensibilisation</i>								
Secteur A	7	3	6	1	11	8	4	5,7
Secteur B	8	7	4	10	5	14	7	7,9
<i>2. Demande de cesser/quitter</i>								
Secteur A	4	2	3	0	4	1	0	2,0
Secteur B	1	0	1	1	0	0	0	0,4
Proportion de patrouilles en uniforme								
Secteur A	100 %	100 %	100 %	50 %	64 %	59 %	84 %	—
Secteur B	100 %	100 %	100 %	85 %	46 %	83 %	49 %	—
Fractions de minutes de patrouille en uniforme par usager								
Secteur A	0,25	0,31	0,24	0,14	0,20	0,22	0,13	0,18
Secteur B	0,31	0,30	0,42	0,41	0,19	0,51	0,27	0,34

de l'arrondissement Ville-Marie durant la période d'analyse. Les semaines d'interruption rotative ont été effectuées durant les quatre dernières semaines de l'expérience (les semaines 4 et 6 pour les parcs du secteur A, les semaines 5 et 7 pour les parcs du secteur B). Ces périodes de cessation de patrouille manifeste sont indiquées en italique dans le tableau 2.

Il semble que l'intensité horaire des patrouilles a été influencée par des facteurs extrinsèques. D'une part, une baisse générale d'activité à la toute fin de la période d'analyse (la semaine 7) s'est produite dans les deux secteurs de

l'arrondissement. Cela est particulièrement vrai pour les parcs du secteur A : le nombre d'heures de patrouille active par jour chute à 3,2 heures (alors que le niveau de base était en moyenne de 5 heures). D'autre part, on observe une augmentation des heures de surveillance durant les deux ou trois premières semaines qui accompagnent les manipulations expérimentales : un effet Hawthorne ? Il n'est pas exclu que les manipulations expérimentales aient motivé les patrouilleurs à se consacrer à leur tâche avec plus de zèle.

Afin d'apprécier jusqu'à quel point les manipulations expérimentales de

cessation de patrouille en uniforme ont été respectées, nous avons calculé la proportion et la durée des patrouilles en uniforme effectuées durant les semaines d'interruption de traitement. Comme prévu, la proportion de patrouilles faites en uniforme a chuté durant ces semaines de consigne de surveillance en civil : toutefois la proportion de patrouilles baisse seulement de 50 % en moyenne durant les semaines d'interruption. On doit en conclure que les consignes expérimentales n'ont été suivies qu'à moitié. Dans les expérimentations sur le terrain, les consignes formelles ne sont pas nécessairement suivies à la lettre, contrairement à la situation qui prévaut pour les expérimentations en laboratoire. Cela n'est pas en soi une mauvaise chose. Il n'en reste pas moins que l'intégrité des expérimentations en est affectée. On note également que les manipulations expérimentales ont été plus respectées pour les parcs du secteur B que pour les parcs du secteur A.

Les patrouilleurs ont procédé tout au long de l'été à des interventions ponctuelles de nature coopérative (information et sensibilisation) ou impérative (demande de cessation d'une conduite importune ou de quitter le parc). Les interventions de nature impérative sont fort rares. Celles-ci sont cependant plus fréquentes dans le secteur A que dans le secteur B. Comme les parcs du secteur B posent plus de problèmes d'incivilités que ceux du secteur A, on peut supposer que les indésirables des

parcs du secteur B ont été plus intimidants que ceux du secteur A ou encore qu'aucune directive n'a été donnée d'augmenter les interventions impératives en fonction de la prévalence des désordres observés. On remarque aussi, mais principalement dans les parcs du secteur B, une augmentation des interventions coopératives (sensibilisation et information) durant les semaines de manipulation expérimentale.

Analyse d'impact

Nous souhaitions vérifier si la surveillance quotidienne des parcs de l'arrondissement Ville-Marie avait effectivement incité les usagers importuns qui y avaient trouvé refuge à cesser leurs inconduites ou à diminuer leur fréquentation des parcs du quartier. La première stratégie d'évaluation est de comparer le comportement des usagers des parcs durant les semaines d'interruption et d'activation (ou de réactivation) des patrouilles en uniforme. Les résultats de nos analyses sont présentés dans le tableau 3.

Des résultats encourageants

Ces résultats sont encourageants. Tout d'abord le taux d'importuns par observation augmente de près de 50 % durant les semaines de cessation de patrouille : 1,6 importun par observation en moyenne lorsque les parcs

**Tableau 3 – EFFETS D’UNE INTERRUPTION DE PATROUILLE CIVILE EN UNIFORME DANS 26 PARCS
DE L’ARRONDISSEMENT VILLE-MARIE DE MONTRÉAL (ÉTÉ 2002) : ANALYSE STATISTIQUE
DES DIFFÉRENCES DE MOYENNE PAR JOUR, PAR PARC ET POUR SEPT PARAMÈTRES**

	Interruption			Activation			Différence de moyennes
	Moy.	Écart type	N*	Moy.	Écart type	N*	sig
Nombre d’observations	2,0	1,2	286	1,8	1,0	644	< 0,01
Nombre total d’usagers	16,2	26,1	286	16,3	30,7	644	ns
Nombre de « bons » usagers	13,8	25,1	286	14,7	30,3	644	ns
Nombre d’usagers importuns (UI)	2,5	5,1	286	1,6	2,9	644	< 0,01
Traces physiques d’incivilité	25,1	54,9	286	22,6	40,5	644	ns
Départs des UI après l’arrivée ou après intervention des patrouilleurs	0,1	0,4	286	0,3	0,9	644	< 0,01
Infractions observées	1,0	3,3	286	0,6	1,5	644	< 0,05

* N = nombre total d’observations réalisées durant les journées d’interruption et de réactivation de la patrouille civile. Chaque observation est la moyenne des observations effectuées dans un même parc à différentes périodes de la journée.

étaient patrouillés en uniforme mais 2,5 par observation lorsque les patrouilles étaient interrompues. Cette différence est statistiquement significative. La fréquence relative des infractions détectées (0,6 par observation durant les semaines de patrouille manifeste) augmente aussi de manière appréciable (1,0 par observation) durant les semaines où les patrouilles visibles sont interrompues. Ces effets bénéfiques de la patrouille civile en uniforme n’ont pas été suffisants pour inciter les résidents ou les passants du quartier à augmenter de manière statistiquement appréciable leur fréquentation des parcs ($p=0,98$) ni pour modifier substantiellement la quantité de traces physiques d’incivilités ($p=0,44$). On notera, toutefois, que la fréquentation des parcs par les « bons usagers »

diminue en phase d’interruption de patrouille en uniforme (13,8 au lieu de 14,7 usagers par observation) et que les traces d’incivilités y sont plus nombreuses (25,1 au lieu de 22,6 traces par observation).

Ces résultats sont d’autant plus encourageants que la durée des manipulations expérimentales était très courte (une semaine) et que les brigadiers n’ont pas suivi à la lettre les consignes expérimentales (certains brigadiers ont continué à patrouiller en uniforme durant les semaines d’interruption de traitement et d’autres ont continué à patrouiller en civil durant les semaines de réactivation). Ce biais augmentait en effet les probabilités d’un diagnostic d’impact nul concernant les bénéfices imputables au travail des adjoints de sécurité.

Des facteurs extrinsèques à neutraliser

Il reste qu'un certain nombre de facteurs extrinsèques pourraient disqualifier les résultats présentés dans le tableau 3. Comme les manipulations expérimentales se sont produites durant le mois d'août seulement, on ne peut exclure que les effets attribués à la patrouille ne soient en réalité attribuables, en partie du moins, à une fluctuation saisonnière normale des désordres et des incivilités (le retour progressif des vacanciers, par exemple). Rien ne garantit non plus durant les phases d'interruption des patrouilles en uniforme que les observations présentaient exactement les mêmes caractéristiques, notamment s'agissant du moment de la journée et du jour de la semaine où les observations étaient réalisées. Il est possible aussi que certains parcs aient été plus observés en phase de réactivation ou d'interruption des patrouilles en uniforme.

Afin de tenir compte de ces objections, nous avons procédé à une évaluation supplémentaire de l'impact des patrouilleurs civils. Rappelons que nos données concernent 26 parcs observés chacun par les patrouilleurs pendant 49 jours. Autrement dit, une série chronologique de 49 observations combinée à une coupe transversale de 26 parcs. Chaque parc a fait l'objet d'un traitement (patrouille en uniforme pendant 35 jours) et de deux cessations intercalées de traitement (pendant 14 jours).

Notre hypothèse de départ était que la fréquentation des importuns et la fréquence des désordres augmenteraient lorsque les adjoints de sécurité seraient absents et diminueraient lorsqu'ils seraient présents. Nous souhaitons maintenant établir que cette hypothèse est robuste c'est-à-dire qu'elle continue d'être vraie même lorsqu'on tient compte d'un certain nombre de variables extrinsèques: a) les particularités de chacun des 26 parcs patrouillés; b) les variations induites par le rythme prévisible des activités quotidiennes qui ponctuent chacun des sept jours de la semaine et moments de la journée (matin, après-midi et début de soirée).

Nous empruntons aux économistes¹⁶ et aux politologues la stratégie du *pooling* qui consiste à traiter chaque observation temporelle de chaque parc comme une observation distincte (49 observations pour le premier parc, 49 autres pour le deuxième et ainsi de suite pour un total de 49×26 observations). En raison de valeurs manquantes, les observations parc-jour que nous analysons se limitent à $N=931$. Les variables indépendantes que nous incorporons pour fins de contrôle statistique sont nombreuses [25 parcs distincts comparés à un parc de référence, six jours de la semaine comparés à une journée de référence (le mardi), les six semaines de la durée de l'expérience comparées à une semaine de référence (la première)]. Nous les analysons chaque fois en bloc. Nous nous inspirons ici de la démarche analytique

•••• (16) PINDYCK (R. S.), RUBINFELD (D. L.), 1991.

adoptée par T.B. Marvell et C.E. Moody¹⁷ dans leur étude d'impact des lignes directives en matière de détermination des peines et suivons la stratégie statistique proposée par R.S. Pindyck et D.L. Rubinfeld¹⁸.

Une baisse confirmée

Le résultat le plus important de cette analyse supplémentaire¹⁹ est que, toutes choses étant égales par ailleurs, la présence d'une patrouille civile mobile (à bicyclette) en uniforme a effectivement fait baisser la fréquence relative des importuns dans les parcs de l'arrondissement (coefficient de régression de $-0,55$, $p < 0,06$). Ce résultat est d'autant plus intéressant que les consignes d'interruption de patrouille en uniforme n'ont pas été suivies intégralement et qu'il résiste à plusieurs objections susceptibles de discréditer ce diagnostic :

a) objection n° 1 : un patrouillage sélectif des parcs les moins difficiles durant les semaines d'interruption de leur surveillance manifeste pourrait expliquer les résultats favorables de l'étude. Cette objection est écartée parce que nous tenons compte des particularités de chaque parc. On peut noter que certains parcs attirent plus d'importuns que d'autres dans le quartier puisque ce bloc de variables est à l'origine d'une variation statistiquement significative du nombre d'importuns par parc et par jour ($F = 5,05$, $p < 0,01$);

b) objection n° 2 : une augmentation inhabituelle d'activité des patrouilleurs et une hausse concomitante de leurs observations durant les périodes de maintien ou de réactivation de la patrouille en uniforme pourraient expliquer les résultats favorables de l'étude. Il est vrai que plus les adjoints de sécurité surveillent un parc, plus leurs chances de détecter des incivilités ($F = 3,5$, $p < 0,01$) et des importuns ($F = 3,3$, $p < 0,01$) augmentent. Malgré cela, le nombre d'importuns et la fréquence des désordres diminuent lorsque la présence des adjoints de sécurité est manifeste et augmentent lorsque cette présence manifeste disparaît;

c) objection n° 3 : une variation inopinée à la baisse de la fréquentation des parcs et du nombre d'importuns potentiels durant le mois ou les semaines où se sont réalisées les manipulations expérimentales pourrait expliquer les résultats favorables de l'étude. Il est vrai que plus les parcs sont fréquentés, plus les chances que les patrouilleurs détectent des incivilités et des importuns augmentent également ($F = 2,4$, $p < 0,05$). Toutefois, cette dynamique ne disqualifie pas les effets préventifs imputables aux patrouilles des adjoints de sécurité parce que nous tenons compte des variations hebdomadaires du nombre d'importuns qui fréquentent les parcs de l'arrondissement pour chacune des semaines pendant lesquelles s'est déroulé le projet de patrouille civile

•••• (17) MARVELL (T.B.), MOODY (C.E.), 1996.

(18) PINDYCK (R.S.), RUBINFELD (D.L.), 1991, *op. cit.*, p. 110-112.

(19) Le détail de cette analyse supplémentaire est accessible dans la rubrique des *Cahiers de l'École de criminologie* de l'université de Montréal (<http://www.crim.umontreal.ca>).

(les variations hebdomadaires du taux d'importuns ne sont pas statistiquement significatives, $F=0,16$, $p<0,75$);

d) objection n° 4: une concentration sélective des observations aux périodes les plus tranquilles de la journée ou de la semaine durant les semaines de cessation de patrouille en uniforme. Cette objection est neutralisée parce que nous tenons compte des variations imputables aux journées de la semaine et au temps de la journée et que ces fluctuations horaires ne sont pas statistiquement significatives, $F=0,09$, $p<0,87$).

Conclusion

Les résultats de cette étude de terrain indiquent que la stratégie consistant à confier à des patrouilles d'adjoints de sécurité le soin d'assurer une surveillance relativement intensive et soutenue des parcs urbains d'un quartier défavorisé de Montréal caractérisés par une fréquence élevée d'incivilités a produit des effets préventifs ou dissuasifs difficilement contestables. Le protocole d'évaluation utilisé dans cette analyse d'impact présente deux caractéristiques: la systématisation de la cueillette d'observations quotidiennes sur le terrain durant une période de 49 jours (931 observations) et une manipulation expérimentale répétée de cessation et de réactivation de patrouille en uniforme dans 26 sites (parcs) distincts.

Cette recherche indique également que les adjoints de sécurité font d'excellents observateurs et sont en mesure de produire un ensemble systématique d'observations qui sont à la fois crédibles, directes, pointues, fiables et relativement peu coûteuses. L'arrondissement Ville-Marie se prêtait bien à ce genre d'expérience parce que les patrouilleurs étaient confrontés à une prévalence appréciable et chronique de désordres et d'incivilités. Il serait sans doute inutile de mobiliser des patrouilles d'adjoints de sécurité dans d'autres quartiers urbains qui ne présentent pas ces mêmes caractéristiques. La décision de confier cette tâche à des adjoints de sécurité plutôt qu'à des agents d'ambiance²⁰, de recruter pour cette fonction des étudiants qui se destinent à une carrière dans la sécurité intérieure et d'attribuer les postes de chefs d'équipe à des vétérans expérimentés a probablement contribué à la qualité générale du projet.

Il n'est peut-être pas sans intérêt de noter que la mise en route de cette patrouille civile d'adjoints de sécurité a suscité des critiques que l'on peut qualifier de corporatistes. La fraternité des policiers de la police de Montréal s'est opposée publiquement à cette initiative des autorités municipales et le commandant du poste de police de l'arrondissement Ville-Marie, initialement bien disposé, s'en est complètement dissocié par la suite. Comme cette étude en témoigne, cependant, il n'existe

••• (20) PAQUIET (P.), BOURGEOIS (F.), 2000, *op. cit.*

guère de recoupement entre les tâches exercées par les adjoints de sécurité qui ont assuré la patrouille civile analysée dans cette étude et celles qui sont confiées aux policiers. La décision de confier l'encadrement des adjoints de sécurité à un organisme municipal de prévention de la criminalité (Tandem-Montréal) plutôt qu'aux autorités policières elles-mêmes souligne, nous semble-t-il, le caractère distinctif de ces patrouilles civiles. D'autres groupes d'intérêt, au désarroi des résidents du quartier, se sont également opposés à ce que les adjoints de sécurité procèdent au ramassage des seringues et au nettoyage des autres traces physiques d'incivilité dans les parcs de l'arrondissement.

D'autres stratégies évaluatives pour analyser l'impact de ces patrouilles civiles ont été écartées. Il aurait été possible, par exemple, de procéder à un sondage de «satisfaction» de la clientèle des parcs et d'étudier en particulier jusqu'à quel point les usagers des parcs se «sentaient davantage en sécurité» et étaient davantage enclins à les fréquenter. Cette option toutefois présente plusieurs problèmes²¹ : a) construire un échantillon représentatif de cette clientèle ne va pas de soi et procéder à un tel sondage est une opération coûteuse en temps et en argent ; b) la mesure du sentiment d'insécurité est complexe et ne dépend pas seulement des risques de victimisation mais également de la vulnérabilité objective des victimes potentielles (leur âge ou leur sexe), de la gravité escomptée des coûts personnels

en cas d'attaque (un seul incident grave et médiatisé peut augmenter brusquement le sentiment d'insécurité) ; c) nous ne disposons pas d'une mesure satisfaisante du degré relatif d'insécurité durant l'été 2001 ou le mois de juin 2002, c'est-à-dire avant l'activation de l'expérience. Nous ne disposons non plus d'aucune garantie que l'objectif (sans doute souhaitable) de «diminuer le sentiment d'insécurité» soit un critère d'évaluation réaliste, c'est-à-dire observable. Au lieu de mesurer les attitudes et les «sentiments» d'un échantillon de convenance d'usagers des parcs, nous avons plutôt mesuré, de manière répétée, la fréquentation des parcs (le nombre d'usagers ou de passants observables pour un observateur donné à divers moments de la journée) chaque journée de la semaine, durant toute la période d'analyse. Nos analyses indiquent que la présence de patrouilles mobiles en uniforme augmente la fréquentation des parcs mais que cette augmentation n'a pas été suffisante pour être statistiquement significative. On doit prendre en considération le fait que les périodes de cessation ou d'interruption des patrouilles visibles furent relativement brèves. Il serait souhaitable que d'autres recherches évaluatives prévoient une période d'analyse plus étirée (14 semaines plutôt que 7 semaines), une interruption plus longue des patrouilles en uniforme (2 semaines plutôt qu'une semaine) et une distribution moins concentrée des manipulations expérimentales (toutes les manipulations

••• (21) CUSSON (M.) *et al.* 1994 ; TREMBLAY (P.) *et al.*, 1993.

expérimentales dans cette étude se sont déroulées pendant le même mois).

Les recherches évaluatives à caractère expérimental doivent nécessairement bénéficier du soutien des intervenants qui participent activement à l'expérimentation. Ceux-ci méritent d'être qualifiés de coexpérimentateurs. Dans cette étude, aucun des chercheurs impliqués n'a directement participé aux patrouilles (même au titre d'accompagnateur). Nous avons plutôt rencontré à intervalles réguliers les chefs d'équipe des patrouilleurs tout au long de l'été, particulièrement au début de l'expérience et lors des manipulations expérimentales. Un des chercheurs, toutefois, avait pour fonction d'assurer le contrôle de qualité des grilles de codification des observations, de procéder à leur analyse progressive durant le projet et d'assurer une liaison constante avec les patrouilleurs et les autorités municipales directement concernées. Nous pensions initialement qu'il aurait été possible d'analyser suffisamment rapidement les grilles d'observation pour communiquer aux patrouilleurs au début de chaque semaine une vision rétroactive de leurs efforts et de leurs effets durant la semaine précédente. En pratique, ce n'est qu'à la toute fin du projet (en septembre) que la plupart des résultats présentés dans cet article, y compris les questions d'intégrité expérimentale, ont été exposés aux autorités municipales.

Les protocoles expérimentaux réalisés sur le terrain obéissent à des contraintes

très différentes de celles qui gouvernent des protocoles réalisés en laboratoire. Les protocoles de terrain exigent le soutien actif des intervenants, particulièrement lorsque ceux-ci collectent les observations et procèdent aux manipulations expérimentales. Ces « coexpérimentateurs » qu'ils deviennent ainsi, toutefois, doivent prendre en considération à la fois les consignes des chercheurs, les directives de leurs employeurs et les demandes pressantes ou immédiates de leur environnement. Il arrive fréquemment, comme en témoignent les recherches de Sherman sur les effets dissuasifs d'une politique stricte de détention préventive courte en matière de violence conjugale, que les consignes formulées par les chercheurs à des fins évaluatives doivent céder le terrain à d'autres directives (sur l'importance de mesurer avec précision la proportion de manipulations expérimentales erronées voir par exemple L.W.Sherman²²). Dans cette étude, nous avons évalué l'intégrité des manipulations expérimentales en demandant aux patrouilleurs d'indiquer pour chaque parc visité le début et la fin de leur patrouille (en uniforme ou sans uniforme). Cette précaution s'est révélée précieuse parce qu'il est devenu assez évident, après coup, que les consignes d'interruption des patrouilles en uniforme n'ont été respectées qu'en partie. Il en résulte notamment que les bénéfices attribués au travail des adjoints de sécurité ont sans doute été sous-estimés.

•••• (22) SHERMAN (L.W.), 1992a; 1992b.

BIBLIOGRAPHIE

CHAREST (M.), LECLERC (C.), TREMBLAY (P.), 2002, *Évaluation d'impact d'une patrouille civile des parcs dans un quartier de Montréal*, rapport de recherche soumis à Tandem-Montréal, École de criminologie, université de Montréal.

CUSSON (M.), TREMBLAY (P.), BIRON (L.), OUMET (M.), GRANDMAISON (R.), 1994, « La planification et l'évaluation des projets de prévention du crime », in NORMANDEAU (A.) éd., *Une police professionnelle de type communautaire*, vol. 2, Montréal, Éditions du Méridien, p. 169-274.

DE MAILLARD (J.), FAGET (J.), 2002, « Les ALMS en quête de légitimité : déficits de reconnaissance et oppositions professionnelles », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « À chacun son métier ! », n° 48, 2^e trimestre, p. 127-148.

FORTIN (M.-F.), 1996, *Le Processus de la recherche*, Montréal, Décarie Éditeur.

GORGEON (C.), 2000, « Les adjoints de sécurité dans la Police nationale », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Les emplois jeunes », n° 40, 2^e trimestre, p. 65-92.

HEILMANN (É.), MORNET (M.-N.), 2001, « L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains, le cas de la Grande-Bretagne », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Police et recherches », n° 46, 4^e trimestre, p. 197-211.

MALCUIT (G.), POMERLEAU (A.), 1977, *Terminologie en conditionnement et apprentissage*, Les Presses de l'université du Québec, Montréal.

MARVELL (T. B.), MOODY (C. E.), 1996, « Determinate sentencing and abolishing parole: the long-term impacts on prisons and crime », *Criminology*, 34, 1, p. 107-128.

PAQUIET (P.), BOURGEOIS (F.), 2000, « Agents d'ambiance dans les transports publics urbains », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Les emplois jeunes », n° 40, 2^e trimestre, p. 29-46.

PINDYCK (R. S.), RUBINFELD (D. L.), 1991, *Econometric Models and Economic Forecasts*, McGraw Hill, New York.

ROETHLISBERGER (F. J.), DICKSON (W. J.), 1939, *Management and the Worker*, Harvard University Press, Cambridge.

SHERMAN (L. W.), 1992a, *Policing Domestic Violence: Experiments and Dilemmas*, Free Press, New York.

SHERMAN (L. W.), 1992b, « The influence of criminology on criminal law: evaluating arrests for misdemeanor domestic violence », *Journal of Criminal Law and Criminology*, 83, 1, p. 1-45.

SMEETS (S.), HENDRICKX (T.), 2000, « Les assistants de prévention et de sécurité en Belgique : la précarité au service de la sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Les emplois jeunes », n° 40, 2^e trimestre, p. 199-136.

TREMBLAY (P.), CORDEAU (G.), KACZOROWSKI (J.), 1993, « La peur du crime et ses paradoxes : cartes mentales, écologie criminelle et sentiment d'insécurité », *Revue canadienne de criminologie*, n° 35, 1, p. 1-18.

WELSH (B. C.), FARRINGTON (D. P.), 2002, *Crime Prevention Effects of Closed Circuit Television: a Systematic Review*, Home Office Research Study, Londres.

Quelles relations le citoyen entretient-il avec la police ou la gendarmerie de son quartier et comment apprécie-t-il leur présence sur son lieu de vie ? Telles sont les deux questions auxquelles cet article essaie d'apporter un éclairage, en analysant une enquête réalisée par l'INSEE auprès de 11 919 personnes. Il en ressort que la majorité des types de contacts avec la police ou la gendarmerie sont le résultat d'initiatives personnelles, dans le cadre le plus souvent d'un dépôt de plainte, même si d'importantes variations existent en fonction des tranches d'âge. L'appréciation de la présence policière dans son quartier est jugée satisfaisante pour plus de la moitié des personnes, en particulier dans les lieux où l'environnement est créateur d'un sentiment de sécurité, tandis qu'un environnement dégradé suscite une forte demande de plus de présence policière. Bien que ces résultats ne créent pas de surprise, c'est la première fois qu'une enquête de cette importance permet de mesurer les liaisons existant entre les caractéristiques des citoyens, leur victimation et leur environnement et de dégager ainsi des typologies.

Cadre de vie, victimation et relation des citoyens avec les services de police

par Marie-Lys POTTIER

P OUR LA PREMIÈRE FOIS EN FRANCE, EN 2001, une enquête nationale d'envergure, conçue avec le professionnalisme de l'Insee, a rendu possible l'étude de la relation des habitants d'un quartier avec la police ou la gendarmerie, et son appréciation au regard des caractéristiques des répondants en

matière de cadre de vie et de victimation.

La démarche, conduite par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), a consisté à introduire dans le cadre de l'enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV) intitulée « Vie de quartier »¹ deux questions concernant l'une la fréquence

♦♦♦ (1) La passation du questionnaire a eu lieu d'avril à juin 2001, auprès de répondants de 15 ans ou plus. Au total 10 033 ménages et 11 919 individus ont été interrogés. Cf. encadré « Le questionnaire et l'échantillonnage ».

Les répondants aux enquêtes EPCV sont les individus de 15 ans ou plus. Ces enquêtes sont constituées d'un questionnaire ménage et d'un questionnaire individuel. Le questionnaire « Vie de quartier » est composé d'un questionnaire « jeune » (limité aux moins de 26 ans) et d'un questionnaire « adulte ». Par ailleurs, la personne de référence et son conjoint sont prioritaires pour répondre au questionnaire « adulte ». Cette enquête est donc composée de deux échantillons différents dont chacun présente un mode de tirage spécifique. Un échantillon concernant la partie normale est constitué comme dans les autres enquêtes EPCV. Il concerne 5 485 ménages dont un membre au moins a répondu à un des deux questionnaires « Vous et votre quartier », questionnaire adulte ou questionnaire jeune. Un autre échantillon de 4 548 ménages constitue l'extension.

Pour la constitution de l'échantillon extension, un premier critère a utilisé la taille de l'unité urbaine au sens du recensement de la population de 1999. Les unités urbaines (UU) sont regroupées en trois tranches : les UU ayant entre 50 000 et 200 000 habitants ; les UU de plus de 200 000 habitants (hors Paris) ; l'unité urbaine de Paris. Le second critère s'appuie sur la typologie de Nicole Tabard et notamment sur une grandeur numérique appelée position de l'îlot du logement sur l'axe 1 (les îlots considérés sont ceux du recensement de 1990). Il s'agit d'une coordonnée qui agrège des données socio-économiques de l'îlot dans lequel se situe le logement. Il a été construit en quatre classes : le 1^{er} décile ; les déciles allant de 2 à 5 ; les déciles allant de 6 à 9 ; le 10^e décile.

On a ainsi obtenu un total de 10 033 ménages. Les 11 919 individus, dont 1 964 jeunes, ayant répondu au questionnaire « Vous et votre quartier » sont un échantillon de la population française des 15 ans et plus. La constitution d'un fichier unique a demandé des calculs complexes pour attribuer les pondérations.

et l'origine des contacts des répondants avec la police ou la gendarmerie et l'autre leur appréciation de la présence de la police ou de la gendarmerie dans leur cadre de vie immédiat.

On pourra regretter le caractère limité de ce questionnaire² ainsi que quelques

simplifications³ ou imprécisions⁴ dans la formulation des questions, néanmoins, les analyses qu'elles autorisent donnent un premier éclairage intéressant et pas forcément attendu des relations qui se nouent entre habitants des quartiers et forces de police.

•••• (2) Il aurait été souhaitable d'introduire une question demandant un descriptif du dernier contact, mais il n'était malheureusement pas possible de multiplier les questions, pour des raisons de coût et de durée de passation du questionnaire.

(3) Par exemple, le fait que la question relative aux types de contacts entretenus avec la police ou la gendarmerie propose des modalités exclusives les unes des autres, alors qu'il est fort probable que, au cours de l'année écoulée, certains individus ont pu entrer en contact avec les services de police, plusieurs fois et de multiples façons. Dans ce type de configuration on peut faire l'hypothèse que le répondant choisisse la première modalité rencontrée, soit le contact personnel « à votre demande », ce qui aura, bien sûr, pour conséquence de minimiser les modalités suivantes. De même, nous formulons l'hypothèse que, au cours du questionnaire, une logique de « victimation » s'impose et renforce la prévalence de cette modalité. Enfin, le choix d'interroger les répondants sur la période rétrospective des « douze derniers mois », dont la précision fluctue en fonction de la date de passation du questionnaire, introduit des difficultés de comparaison avec les données relatives aux victimations dont les périodes de référence renvoient quant à elles aux années civiles 1999 et 2000.

(4) Les modalités choisies relativement aux modes d'entrée en contact avec la police, et en particulier les trois premières (« à votre demande », « à l'initiative de la police ou de la gendarmerie », « à l'initiative d'un tiers ») peuvent recouvrir chacune une grande diversité de situations.

Fréquence et nature des contacts avec la police ou la gendarmerie

Une majorité de personnes, 83,5 %, a déclaré ne pas avoir eu de contact avec les institutions policières de leur quartier au cours de l'année écoulée⁵. Les 16,5 % qui déclarent avoir eu au moins un contact représentent 7 867 000⁶ individus de 15 ans et plus. Parmi eux, plus de la moitié (50,4 %) a pris l'initiative du contact personnellement, ils représentent 8,3 % de l'ensemble des enquêtés; 25,4 %, soit près de 2 000 000 d'individus, ont eu un contact à l'initiative de la police (4,2 % des enquêtés); 16,2 % des contacts (2,7 % des enquêtés) ont été des discussions amicales (1 278 200 personnes) et enfin 8,0 % (1,3 % des enquêtés), soit environ 626 000 personnes, ont eu un contact avec la police ou la gendarmerie suite à l'initiative d'un tiers.

Fréquence des contacts et caractéristiques individuelles

Une première exploration des données concernant la fréquence des contacts avec les services policiers fait apparaître quelques variables fortement discriminantes. On retiendra les liaisons existant avec: l'âge des individus, une variable décrivant leur environnement et leur éventuelle victimation.

Contacts avec les services de police ou de gendarmerie par tranches d'âge

C'est entre 20 et 45 ans que les contacts sont les plus nombreux. Ils sont à leur maximum entre 30 et 40 ans. Pour cette classe d'âge, une personne sur cinq déclare avoir connu, en l'espace d'un an, un contact avec les services policiers de son quartier.

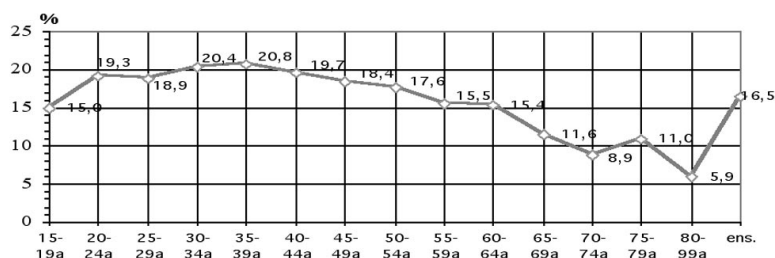
Tableau 1 – EXISTENCE ET TYPE DE CONTACTS AVEC LA POLICE OU LA GENDARMERIE DANS LES DOUZE DERNIERS MOIS

	Existence et nature du contact Ensemble des répondants		Nature du contact % parmi les contacts
Pas de contact	83,5		
Initiative personnelle	8,3	Initiative personnelle	50,4
Initiative police	4,2	Initiative police	25,4
Initiative tiers	1,3	Initiative tiers	8,0
Discussion amicale	2,7	Discussion amicale	16,2
Total	100 %	Total	100 %

Source : Insee, EPCV – « Vie de quartier », 2001.

•••• (5) Ce qui n'exclut pas qu'ils aient pu en avoir dans d'autres lieux.
(6) NB : Les résultats sont calculés en utilisant des systèmes de pondération.

Graphique 1 – POURCENTAGE DE CONTACTS AVEC LA POLICE
OU LA GENDARMERIE DU QUARTIER EN UN AN, PAR TRANCHE D'ÂGE



Source : Insee, EPCV - « Vie de quartier », 2001.

Une observation plus fine des résultats montre que la variable de l'âge est également extrêmement intéressante rapportée à la question des modalités d'entrée en contact. Ainsi, lorsqu'il y a eu contact, pour les plus jeunes (15 à 19 ans), dans seulement 27 % des cas ce contact procède d'une démarche personnelle, alors que pour l'ensemble de la population le taux est de 50 %. Pour ces mêmes jeunes, dans 54 % des cas, le contact a eu lieu à l'initiative de la police ou d'un tiers (respectivement 40,5 % et 13,9 %). Pour les 20-24 ans, 39 % des cas de contact avec la police ou la gendarmerie ont été établis à leur initiative et dans 50 % des cas, ces contacts ont eu lieu à l'initiative des autorités ou d'un tiers. En ce qui concerne les 25-69 ans, lorsqu'il y a eu contact, plus d'une fois sur deux c'était à leur initiative. Le maximum est atteint par les 60-69 ans qui sont 60 % à l'avoir motivé. C'est pour ces derniers que le contact à l'initiative de la police ou de la gendarmerie a été le plus faible, moins de 20 % des cas de contact; à l'inverse, les occasions de discussions amicales sont pour eux les

plus fréquentes, 21 %. De manière assez logique, les autorités travaillent en position de réactivité face à leur demande informelle qui augmente au fur et à mesure de l'avancée en âge, tandis qu'elles paraissent en position de proactivité plus forte face à une population plus jeune et qui la sollicite moins.

On pourrait relever d'autres variables discriminantes liées, d'un côté à la « jeunesse » (par exemple les célibataires, les étudiants), d'un autre côté à la « vieillesse » (les retraités, le niveau scolaire faible) qui confortent la tendance dégagée sur le mode d'entrée en contact avec les agences policières. Ces liaisons apparaîtront plus clairement lors d'analyses multivariées.

Contacts avec les services de police ou de gendarmerie et type d'îlot de résidence de l'enquête

Pour la première fois dans une enquête EPCV, il a été possible d'observer des résultats à partir des caractéristiques des îlots où résident les enquêtés. Les

La typologie Tabard⁷ est construite à partir d'une analyse factorielle des correspondances sur un tableau qui répartit les hommes, personnes de référence, actifs, en fonction de leur lieu de résidence, quartier ou commune et leur profession/branche d'activité économique. L'analyse des correspondances montre un positionnement des quartiers sur l'axe 1 qui fonctionne comme une « échelle de niveau social ». Au bas de cette échelle, on trouve les quartiers marqués par une part importante de professions pas ou peu qualifiées ; à l'inverse, les quartiers situés vers le haut de l'axe se caractérisent par un nombre important de cadres. La typologie est construite à partir des résultats sur les axes de l'analyse des correspondances en appliquant les techniques de classification ascendante hiérarchique. Dans la typologie issue du recensement de 1990, trente-trois groupes avaient été définis, puis regroupés en huit grandes catégories. Dans la typologie actualisée par les données du recensement de 1999, vingt-sept groupes ont été construits, les auteurs les ont regroupés en huit classes, ce sont ces huit classes que nous retenons :

1. tertiaire supérieur (Paris-Ouest) ;
2. artisanat (petites unités urbaines et pôles ruraux) ;
3. administration publique (pôles urbains et littoral) ;
4. encadrement, production ;
5. activités techniques, banlieue parisienne ;
6. chômage, entretien des villes (quartiers pauvres des grandes agglomérations) ;
7. agriculture, bois ;
8. grande industrie traditionnelle.

variables construites à ce sujet se révèlent très précieuses pour comprendre les situations étudiées.

On considère, ici, la variable « typilo99 »⁸. Il en ressort que les habitants de l'unité urbaine de Paris ont eu les contacts les plus nombreux avec la police, en particulier ceux des quartiers de niveau social élevé où est prépondérant le tertiaire supérieur (une personne sur quatre y a eu au moins un contact). Notons, par ailleurs, qu'au sein de cette population lorsqu'il y a eu contact avec la police c'est le plus souvent sur une initiative personnelle (67 %). Les

quartiers parisiens de niveau social moyen ou pauvre ont des niveaux de contact plus faibles, respectivement 22 % et 21 %, mais ils sont encore près de deux tiers à l'avoir demandé (50,4 % pour l'ensemble de l'échantillon).

Dans les ilots des villes de plus de 200 000 habitants dont le niveau social est bas, les habitants ont des taux de contact avec la police voisins de ceux des Parisiens, mais les modalités de contact diffèrent nettement, puisqu'on y trouve le score le plus élevé en matière de proportion de contact à l'initiative de la police (près d'un tiers des contacts).

•••• (7) TABARD (N.), 1993, *Représentation socio-économique du territoire*, Insee, F9304.

(8) La variable « typilo99 » est construite par une combinaison de la taille des unités urbaines et de la position des ilots sur l'axe 1 de la typologie Tabard. La typologie Tabard (voir encadré ci-dessus) utilisée ici est celle qui a été réactualisée à la suite du recensement de 1999 par Nicole Tabard et Géraldine Martin-Houssart. Après différents tests, les coordonnées des ilots sur le premier axe factoriel ont été regroupées en trois classes : la classe 1 (niveau social bas) correspond aux deux premiers déciles ; la classe 2 (niveau social moyen) correspond aux déciles trois à huit ; la classe 3 (niveau social supérieur) correspond aux deux derniers déciles.

En revanche, à taille d'agglomération comparable, un profil social moyen ou élevé de l'îlot diminue fortement le nombre de contacts, ainsi que la proportion due à l'initiative des services de police.

Les habitants de l'espace rural ou peu urbanisé ont les contacts les moins nombreux ; ils sont aussi ceux qui demandent le moins souvent des services aux forces de police ou de gendarmerie.

On peut déjà tirer une première leçon qui, si banale qu'elle puisse paraître, se trouve confortée pour la première fois. L'unité urbaine de Paris est singulière tant par ses forts taux de contact avec les agences de police que par sa demande de services. Pour les autres grandes villes, plus les îlots sont tendancielllement « démunis » économiquement et culturellement, plus les contacts avec la police sont subis. Quant aux petites villes ou à l'espace peu urbanisé, les services de police sont peu sollicités et les relations de type amical sont les plus fréquentes.

Les victimations et les contacts avec les services de police ou gendarmerie

Lorsqu'on a été victime d'un vol ou d'une agression, surtout si l'événement a entraîné des conséquences importantes pour la personne ou le ménage, on a souvent recours aux services de la

police ou de la gendarmerie, soit simplement pour signaler le fait, soit pour déposer une plainte. Les motivations peuvent être fort diverses : faire punir l'auteur, obtenir du secours, entamer une démarche d'indemnisation, etc., mais toutes aboutissent à entrer en contact avec les agences policières. Il n'est donc pas étonnant qu'on observe, globalement, une forte corrélation entre les taux de contact, en particulier du contact à l'initiative personnelle, et le fait d'avoir été victime. Les différentes victimations recensées dans l'enquête n'ont cependant pas le même poids dans cette liaison : d'une part les taux de prévalence⁹, d'autre part le recours à la plainte sont différents. Les tableaux 2 et 3 ci-après fournissent le taux de prévalence pour chacune des victimations subies en 2000 selon qu'elles ont eu lieu dans le quartier ou hors de celui-ci.

Les cambriolages font souvent l'objet d'une plainte¹⁰ auprès des autorités (73 %). Les vols de voitures ou dans ces dernières sont les victimations les plus fréquentes et les taux de plainte diffèrent en fonction du lieu de commission du vol (55 % pour le vol dans le quartier ; 71 % pour le vol hors du quartier). Environ la moitié des autres vols personnels aboutissent à un dépôt de plainte. En revanche, la plainte auprès des autorités des faits d'agressions est la moins fréquente (21 %)¹¹. Cela est dû, en partie, aux nombreux cas (presque

•••• (9) On définit la prévalence comme la proportion des personnes touchées par l'événement.

(10) La question posée est : « Avez-vous porté plainte auprès de la police ou de la gendarmerie ? » Nous n'avons pas la certitude que la réponse corresponde à une plainte véritable ayant fait l'objet d'un procès-verbal transmis au parquet, mais nous conserverons cependant le terme de plainte.

(11) Le taux de plainte est de 66 % dans le cas d'une ITT supérieure à 8 jours.

Tableau 2 – TAUX DE PRÉVALENCE EN 2000 POUR LES VOLS

	Au moins un vol Toutes catégories confondues	Vol de/dans voiture	Vol personnel	Cambriolage de résidence principale
Taux de prévalence 2000 dans le quartier	7,5 %	5,0 %	1,5 %	Sans opinion
Taux de prévalence 2000 hors du quartier	4,3 %	2,5 %	2,2 %	Sans opinion
Taux de prévalence 2000 global	11,8 %	7,5 %	3,7 %	1,5 %

Source : Insee, EPCV – « Vie de quartier », 2001.

Tableau 3 – TAUX DE PRÉVALENCE EN 2000 POUR LES AGRESSIONS¹²
ET L'ENSEMBLE DES VICTIMATIONS

	Agression avec ITT > 8 jours	Autres agressions physiques	Injures, menaces	Ensemble des agressions	Ensemble des victimations
Taux de prévalence 2000 dans le quartier	0,03 %	0,76 %	1,40 %	2,19 %	9,27 %
Taux de prévalence 2000 hors du quartier	0,09 %	1,10 %	1,98 %	3,17 %	6,62 %
Taux de prévalence 2000 global	0,12 %	1,86 %	3,38 %	5,36 %	15,89 %

Source : Insee, EPCV – « Vie de quartier », 2001.

les deux tiers) où cette agression reste seulement verbale. Certes, ces faits sont vraiment vécus comme des agressions, mais ils ne poussent pas autant que les autres agressions physiques à contacter les services de police.

Si on croise les variables, victimation en 2000 et modalités d'un contact ou non avec la police ou la gendarmerie, on observe ceci¹³ : alors que pour

l'ensemble des personnes enquêtées 83,5 % ont déclaré n'avoir eu aucun contact en une année, ce taux baisse à 61,2 % lorsqu'il s'agit de celles qui ont subi au moins une victimation dans le quartier. L'écart est encore plus marqué si on considère la modalité : contact motivé par une initiative personnelle. Le taux de contact est de 8,3 % pour l'ensemble de l'échantillon, il passe à

•••• (12) La question est formulée ainsi : « Avez-vous été victime d'agressions ou d'actes de violence, y compris de la part de personnes que vous connaissiez ? » On entend par ITT (interruption temporaire de travail), la catégorie juridique qui définit la gravité de l'agression par le nombre de jours d'interruption médicalement accordés.

(13) Rappelons l'absence de recouvrement complet des périodes d'interrogation concernant les victimations et les contacts avec les services de police. Le choix a été fait de ne prendre en compte que les victimations de 2000, ce qui permet la meilleure coïncidence entre les périodes. On a laissé hors période les victimations qui se sont produites de janvier à avril ou juin 2001, soit jusqu'à six mois de cas possibles et on a pris en compte celles qui ont eu lieu aux mêmes mois, mais en 2000. D'où des liaisons fortes mais qui l'auraient été sans doute bien plus s'il y avait eu concordance.

27,1 % lorsque la personne a été victime en 2000 dans son quartier et à 12,5 % si elle a été victime hors de son quartier.

Une analyse par type de victimation fait apparaître des différences encore plus sensibles. En particulier lorsqu'il y a eu cambriolage de la résidence principale, la prise de contact avec les services de police est la plus importante : 36 % des cambriolés en 2000 ont sollicité un contact au cours des douze derniers mois, le taux est de 23 % pour ceux qui ont subi une agression grave (ITT > 8 jours). Pour les autres victimations le taux de demande de service aux forces de police est de l'ordre de 20 %. C'est évidemment lorsque la personne décide de porter plainte pour une victimation dans le quartier que les chances d'entrer personnellement en contact avec la police ou la gendarmerie du quartier sont les plus élevées. Ainsi, parmi les 11 919 personnes interrogées, 37,7 % ont sollicité un contact lorsqu'une plainte a suivi la victimation dans le quartier et 17,2 % quand elle a eu lieu hors du quartier.

Il s'ensuit que les caractéristiques des personnes qui ont eu un contact avec les services policiers sont très proches des caractéristiques des victimes. Nous avons vu que toutes les victimations n'ont pas le même rôle dans la demande et, si elles aboutissent toutes à augmenter les contacts par une initiative personnelle, elles concernent des types de personnes fort différents.

Le cambriolage et le vol de voiture arrivent le plus souvent à des « nantis » dont les caractéristiques correspondront à des variables décrivant des milieux plutôt favorisés ; alors que les agressions et les vols divers vont se situer plus fréquemment dans des milieux plutôt défavorisés et dans des quartiers dits « sensibles ». La réaction des victimes est fortement liée au type de fait subi. Par ailleurs, tout se passe comme si une bonne socialisation et un bon bagage culturel et social permettaient de ne pas craindre de s'adresser aux forces de l'ordre. Cela confirme d'autres résultats d'enquêtes de victimation qui montrent que ce sont les personnes les plus « démunies » socialement et intellectuellement qui hésitent le plus à déposer une plainte lors d'une victimation¹⁴.

Modalités des contacts avec les services de police ou de gendarmerie et caractéristiques des personnes¹⁵

Les contacts à l'initiative personnelle

Nous avons vu que les contacts selon une initiative individuelle constituent la moitié de tous les modes d'entrée en contact décrits et concernent 8,3 % de

•••• (14) Cf. « Mesurer le crime », 1999, in *Revue française de sociologie*, XL-2, p. 285. Voir aussi : *Victimation et insécurité en Île-de-France, les résultats de la première enquête 2001*, IAU/IF/CESDIP, décembre 2002.

(15) Nous utiliserons les résultats d'une analyse factorielle des correspondances et une analyse de régression logistique. Rappelons que ces méthodes permettent de dégager les liaisons les plus fortes qui existent entre les variables avec des intensités variées, mais qu'on ne peut en déduire des causalités.

la population. Malgré les réserves émises sur la comparabilité de la victimation dans le quartier¹⁶ et des contacts avec les services de police dans l'année écoulée, les analyses multivariées qui ont été réalisées font apparaître, sans surprise, la prégnance de la victimation sur la demande d'intervention de la police ou de la gendarmerie, en particulier si on a été victime dans le quartier et qu'on a choisi de porter plainte. Dans ce cas, la probabilité d'avoir sollicité un contact avec les services de police est presque six fois plus grande que pour les personnes qui n'ont pas été victimes en 2000. L'image de cette modalité de contact est donc fortement parasitée par le vécu de la victimation, et cette image est rendue floue par la diversité des types de victimation et des réactions des victimes.

Pour voir émerger d'autres caractéristiques des personnes ayant eu des contacts avec la police selon leur initiative personnelle, nous éliminerons de l'analyse celles qui, dans l'enquête, ont déclaré avoir subi au moins une victimation dans leur quartier en 2000¹⁷. Nous ne pouvons malheureusement pas retrancher tous les cas de victimation, car, en plus de la présence souterraine de la victimation subie en 2001, l'enquête n'interrogeant que sur les vols de voitures ou commis à l'intérieur de celles-ci, les cambriolages, les vols divers

et les agressions, passe sous silence bien d'autres façons d'être victime.

Dans la nouvelle population étudiée, les analyses présentent des spécificités socialement différentes. En effet, les caractéristiques de l'environnement décrivent des situations qui semblent s'opposer. D'une part, on trouve des Parisiens vivant dans des quartiers de niveau social élevé, eux-mêmes dotés d'un bon capital culturel et social, d'autre part, des personnes vivant dans la banlieue industrialisée dans des îlots où le pourcentage de HLM et de population d'origine étrangère est élevé. Ces caractéristiques décrivent deux sortes de personnes : l'une qui peut subir des cambriolages de sa résidence dans des quartiers agréables, l'autre qui peut subir des vols personnels dans son quartier peu sûr.

Par ailleurs, on constate que la probabilité de solliciter un contact est plus forte si on se sent en insécurité à son domicile et qu'on prend des précautions pour protéger son logement. Mais, aussi, s'il y a du vandalisme dans le quartier, des voisins bruyants et encore si on a été le témoin d'agressions ou de vols ou lorsqu'on a eu recours à des services sociaux. La demande de service auprès de la police est aussi accrue lorsqu'on fait partie d'un groupe d'amis ou d'une association. Dans tous les cas, en effet, on constate qu'une bonne socialisation

••• (16) On a distingué les victimations dans le quartier, qui sont celles qui ont le plus de chances d'aboutir à un contact avec la police du quartier, et les victimations hors quartier. Par ailleurs, nous analysons un comportement individuel : contact avec la police ou la gendarmerie et des victimations dont certaines sont des victimations de ménage comme celles résultant d'un cambriolage ou du vol de la voiture ou dans celle-ci. En général, on a un répondant par ménage, sauf dans 886 cas où un jeune a aussi répondu en même temps qu'un adulte (soit 7 % des enquêtés).

(17) La population concernée est alors de 10 025 personnes.

aide à ne pas hésiter à entrer en contact avec les services de police.

Les contacts à l'initiative de la police

Le contact à l'initiative de la police concerne 4,2% de la population et constitue le quart des différents types de contact cités. La probabilité de ce contact augmente lorsqu'on est jeune (moins de 25 ans), scolaire, étudiant ou ouvrier, en particulier pour ceux qui sortent souvent le soir dans des lieux publics et ont été les témoins de violences ou de vols. Le risque de ce contact est aussi plus fort pour ceux qui résident dans des villes moyennes de « niveau social plutôt bas », plus particulièrement si dans leur quartier il y a souvent des actes de vandalisme et du bruit de la part des voisins.

À l'inverse, les probabilités de rencontrer la police à son initiative sont bien moindres si on a plus de 45 ans, en particulier si on est déjà retraité et si le niveau d'études n'est pas élevé. Vivre dans une grande ville de plus de 200 000 habitants de « niveau social moyen ou bas » et avoir de bonnes relations familiales diminuent encore les risques de contact.

Le contact à l'initiative de la police résulte plutôt d'une proactivité des services, on la voit s'exercer ici plus fréquemment dans les villes moyennes et auprès des plus jeunes.

Les contacts à l'initiative d'un tiers

Le choix de cette modalité, « contact à l'initiative d'un tiers »¹⁸, est d'autant plus faible (1,3 % de la population et 8 % des contacts) que les réponses précédentes ont été retenues. On a, ici aussi, exclu de l'analyse les personnes qui ont été victimes dans leur quartier en 2000. Si une victimation avait eu lieu dans l'intervalle de temps non couvert par les deux périodes d'observation, on aurait eu plus souvent un contact à l'initiative personnelle. On peut donc considérer que les sondés qui ont fait ce choix constituent un « noyau dur » de cette configuration.

Les caractéristiques des personnes ayant eu un contact à l'initiative d'un tiers les décrivent comme vivant dans un environnement difficile, dans des quartiers éloignés de tout. On note : l'existence de bandes, des caves peu sûres, des espaces verts mal entretenus, des transports en commun peu sûrs, d'ailleurs les personnes ne les utilisent pas parce qu'elles ont peur. Pourtant elles sortent souvent le soir et ont été les témoins de violences ou de vols. L'environnement est vandalisé, on ne se sent pas en sécurité à son domicile. On note aussi une surreprésentation des femmes et des inactifs dans cette catégorie de contact. Les îlots sont décrits comme faisant partie des quartiers pauvres des grandes villes ou de Paris, dans tous les cas leur indicateur Tabard

•••• (18) Ce qui signifie à la suite d'un contact créé par une autre personne, et non pas sur son conseil. Par exemple : à la suite d'une plainte d'un voisin, d'un habitant, d'un passant.

est de niveau bas, ils ont un pourcentage de chômeurs élevé et des quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS).

Compte tenu de l'environnement «difficile» décrit par les variables qu'on vient de citer, les hypothèses les plus vraisemblables d'entrer en contact avec la police par le biais d'un tiers sont : soit un signalement pour tapage nocturne, pour bagarre ou pour désordre dans le quartier, soit un appel pour secourir une personne, ou encore, une demande de témoignage par un tiers. La sur-représentation des femmes amène aussi à envisager le cas de violences familiales où un appel des voisins a pu être transmis aux services de police.

La discussion amicale

La discussion amicale représente 16,2 % des types de contacts et est citée par 2,7 % des personnes. Les critères qui définissent le mieux ce type de contact décrivent des personnes qui habitent de petites villes, dont le type d'habitat est pavillonnaire ou mixte. Elles trouvent toutefois que des problèmes de sécurité existent dans leur quartier. D'ailleurs, elles prennent des précautions pour la sécurité de leur logement et de leur voiture. Elles ont le plus souvent entre 45 et 70 ans. Les artisans ou commerçants sont les professions les mieux représentées et le niveau scolaire est le plus souvent l'enseignement technique. Le réseau social de ces habitants est développé, ils parlent avec leurs voisins, leur famille et ne se plaignent pas de la solitude.

En revanche, être en sécurité à son domicile diminue les probabilités de ce type de contact, d'autant plus qu'on habite dans un bon environnement ou que l'immeuble est peu dégradé. Les personnes de plus de 70 ans et les étudiants ont une probabilité moindre de discussion amicale, ainsi que celles qui prennent des précautions pour éviter les agressions.

Le profil des personnes qui discutent le plus volontiers et ont des relations amicales avec les policiers ou les gendarmes correspond à des personnes actives, sociables, vivant dans un environnement jugé un peu insécure, surtout pour le logement, mais qui n'ont pas été victimes. Elles ont besoin d'être rassurées par la présence policière. La «discussion amicale» signe en réalité une image confiante et une habitude de vivre en harmonie avec les services policiers.

L'absence de contact

Les personnes qui n'ont pas eu de contact depuis un an avec les services policiers peuvent être décrites ainsi : elles sont plutôt âgées, d'un niveau scolaire primaire ou, au contraire, parmi les plus jeunes, des étudiants qui vont dans un centre culturel ; dans tous les cas, elles vivent dans un quartier agréable, résident le plus fréquemment dans des grandes villes de niveau social moyen, de type «grande industrie traditionnelle». On retrouve des caractéristiques de personnes peu souvent victimes de vols ou d'agressions, et pour lesquelles les services de police ont peu à intervenir.

Ne pas avoir eu de contact avec la police ou la gendarmerie de son quartier n'exclut pas la possibilité d'avoir eu des contacts avec les services de police hors de son quartier. Ce peut être le cas de jeunes vivant dans des cités mais qui évitent les contacts policiers dans leur lieu de vie. En revanche, être âgé, qui va de pair avec le fait de sortir peu et de vivre dans un quartier agréable, marque plus souvent le cas d'une absence réelle de contacts, dans la mesure où aucune nécessité particulière ne se fait sentir de part et d'autre.

Synthèse

Tout d'abord, en un an, 16,5 % des personnes interrogées ont eu au moins un contact avec la police ou la gendarmerie. Dans environ la moitié des cas, c'est à la suite d'une initiative personnelle et cet appel aux services policiers a été le plus fréquemment motivé par une victimation de vol ou d'agression. La plus forte demande personnelle se situe parmi les classes aisées de la région parisienne en raison, en particulier, de vols de voitures ou de cambriolages dont ces catégories font l'objet, ce qui les amène le plus fréquemment à déposer une plainte au commissariat. Chez les jeunes, à l'inverse, bien que le nombre de contacts soit proche de la valeur générale, on observe un évitement de la demande d'intervention policière, même s'ils sont le plus souvent victimes d'agressions; au contraire, on peut supposer que leur mode d'entrée en contact privilégié avec la police est plus subi que volontaire, on pense

notamment aux interpellations et aux contrôles plus fréquents parce qu'ils sont souvent dehors et/ou parce qu'ils habitent dans des quartiers difficiles. Le contact avec les services de police sur appel d'un tiers semble être plus le cas de personnes, particulièrement des femmes, qui vivent dans un environnement jugé difficile dans des quartiers généralement classés en ZUS. Quant à la discussion amicale, elle a plutôt lieu dans un environnement de moyennes ou petites villes pour des personnes bien socialisées qui perçoivent leur quartier avec quelques problèmes de sécurité, essentiellement pour leur logement, et qui ont besoin de se rassurer par la présence policière. Ce sont les personnes les plus âgées (65 ans et plus) qui ont eu le moins de contacts, non seulement parce qu'elles sont moins victimes par rapport aux autres couches de la population mais aussi parce qu'elles sortent moins souvent.

Appréciation de la présence policière dans le quartier

La question sur l'appréciation de la présence policière dans son voisinage immédiat est posée sous la forme de divers jugements. Nous l'analyserons d'abord en termes de satisfaction ou d'insatisfaction, sachant que la prise de position de chacun va dépendre fortement de la situation familiale, sociale

Tableau 4 – APPRÉCIATION DE LA PRÉSENCE DE LA POLICE OU DE LA GENDARMERIE DANS LE QUARTIER

Dans le quartier, la police ou la gendarmerie est :	Taux de réponse
1. Trop présente	1,3
2. Suffisamment présente	33,6
3. Pas assez présente	28,9
4. Absente mais ne manque pas	24,7
5. Absente et manque	11,5
Ensemble	100%

Source : Insee, EPCV – « Vie de quartier », 2001.

et de la nature de l’environnement du répondant. Les modalités sont, là encore, exclusives, mais leur libellé est moins ambigu que dans le cas précédent. Au sujet des modalités 3 (police pas assez présente) et 4 (police absente mais ne manque pas), il peut subsister une hésitation. On verra plus loin comment elle pourra être levée dans la mesure où il sera possible de regrouper la modalité 4 avec d’autres types d’appréciations.

Bien que les libellés des modalités puissent paraître contradictoires, on dira que les « satisfaits » de la présence policière sont à la fois ceux qui la jugent suffisamment présente (33,6 %) et ceux qui la trouvent absente mais à qui elle ne manque pas (24,7 %). Ainsi, 58,3 % de personnes sont, dans l’ensemble, satisfaites de la présence policière dans leur quartier ; on peut suggérer en tout cas qu’elles ne se soucient pas outre mesure de la question ou que la police n’a pas de visibilité problématique à leurs yeux¹⁹.

Au contraire, 41,7 % des personnes manifestent une insatisfaction. Dans deux cas, le jugement est clair : ou bien

l’hostilité est de mise face à une police ou une gendarmerie considérées comme trop présentes (1,3 %) ; ou, à l’opposé, les personnes les jugent absentes et en éprouvent un sentiment de manque (11,5 %). Les autres personnes (28,9 %) optent pour une modalité « la police ou la gendarmerie ne sont pas assez présentes » qui suggère bien un regret et nous verrons dans les analyses multivariées que les caractéristiques de ces personnes sont proches de celles répondant « la police est absente et manque ».

Les jugements de la population sur la présence de la police ou de la gendarmerie dans le quartier se déclinent cependant de manière différenciée selon des critères d’âge, d’environnement et de contacts avec les services de police ou de gendarmerie.

Âge et jugement sur la présence policière dans le quartier

Selon son âge, on a des appréciations différentes sur la présence policière.

••• (19) Dans l’enquête 2001 en Île-de-France (IAURIF/CESDIP), une question était posée sur l’appréciation de la police dans son quartier ; 49,8 % des personnes estimaient que la police était suffisamment présente dans leur quartier. Ce taux est à rapprocher de celui de 51,3 %, obtenu pour la même modalité dans l’enquête « Vie de quartier » pour la région Île-de-France.

Pour les jeunes de 15 à 24 ans, la police est, bien plus fréquemment que pour les autres, jugée trop ou suffisamment présente. À partir de 25 ans et de façon croissante jusqu'à 69 ans, on observe une augmentation de l'insatisfaction sur la présence policière.

Type d'îlot habité et jugement sur la présence policière

Les résultats les plus contrastés se situent à Paris où on observe des jugements totalement opposés entre les quartiers dont le niveau social est élevé et les quartiers de niveau social bas. Dans le premier cas, plus de la moitié des personnes estiment que la police est suffisamment présente, dans le second cas au contraire, elles sont les plus nombreuses (46,4 %) à penser que la police n'est pas assez présente et pour 13,9 % elle leur manque.

On observe un phénomène analogue, mais moins amplifié, dans les grandes métropoles. Même dans les villes

moyennes, lorsque le niveau social du quartier est bas, le jugement des personnes est plutôt porté au constat d'une carence policière. Quant aux petites villes de moins de 50 000 habitants, dès qu'on ajoute les modalités : « police suffisamment présente » et « police absente mais ne manque pas », les deux tiers des personnes se disent « satisfaites » de la présence policière dans leur quartier. Seule une petite minorité de 9,2 % se plaint d'un manque de présence.

Lien entre jugement et existence de contacts avec la police ou la gendarmerie

Il existe une liaison significative entre jugements et contacts avec les agences policières. Les résultats les plus marquants sont, d'une part, l'opinion que la police est jugée trop présente dans le quartier pour ceux qui ont eu affaire à elle. D'autre part, à l'inverse, on se plaint d'autant plus de son absence

Tableau 5 – JUGEMENT SUR LA PRÉSENCE POLICIÈRE DANS LE QUARTIER (EN %)
SELON L'ÂGE DES PERSONNES INTERROGÉES

	Trop présente	Suffisamment présente	Absente & ne manque pas	Pas assez présente	Absente & manque
15-19 ans	5,1	32,4	28,7	25,1	8,7
20-24 ans	4,1	39,0	23,6	23,7	9,6
25-34 ans	1,4	30,6	30,5	25,6	11,9
35-44 ans	0,6	31,8	26,0	29,2	12,4
45-59 ans	0,7	34,3	21,5	30,9	12,6
60-69 ans	0,0	32,2	19,2	36,4	12,2
70 ans & plus	0,3	37,1	24,1	28,4	10,1
Ensemble	1,3	33,6	24,7	28,9	11,5

Source : Insee, EPCV – « Vie de quartier », 2001.

Tableau 6 – JUGEMENT SUR LA PRÉSENCE POLICIÈRE DANS LE QUARTIER (EN %)
SELON L'EXISTENCE OU NON DE CONTACTS ET LEUR TYPE

	Trop présente	Suffisamment présente	Absente & ne manque pas	Pas assez présente	Absente & manque
Initiative personnelle	1,0	31,3	40,3	13,3	14,0
Initiative police	6,0	32,0	24,4	25,0	12,7
Initiative tiers	1,9	27,9	31,6	18,8	19,8
Discussion amicale	1,0	41,5	35,3	14,7	7,5
Ensemble des individus n'ayant pas eu de contact avec la police	1,1	33,7	27,7	26,3	11,2
Ensemble	1,3	33,6	28,9	24,7	11,5

Source : Insee, EPCV – « Vie de quartier », 2001.

qu'on a eu besoin d'elle par le biais de l'appel d'un tiers.

Pour triviaux que soient ces résultats, il importait de bien les mettre en lumière avant d'aller plus loin et d'affiner l'analyse des données au moyen de méthodes multivariées.

*Le jugement sur la présence policière : typologie des personnes*²⁰

L'opinion « la police est trop présente » est particulièrement le fait de ceux qui sont entrés en contact avec la police à son initiative. On retrouve donc l'essentiel des caractéristiques de ce type de contact. Ce sont surtout des jeunes hommes, âgés de moins de 25 ans, qui sortent souvent le soir dans des lieux publics. Ils font partie d'un groupe, mais disent s'ennuyer malgré une sociabilité intensive entre pairs. Ils ont eu affaire (ou quelqu'un de leur famille) à une assistante sociale. Ces jeunes ont été victimes d'agressions dans leur

quartier, peut-être à l'occasion de rixes, et ils ont fréquemment été les témoins de violences. Ce sont souvent des jeunes encore scolarisés, ou bien des ouvriers qui ont vécu une période de chômage. Le descriptif des îlots les situe plutôt dans les villes moyennes ou grandes de niveau social moyen, c'est la catégorie « administration publique (pôles urbains et littoral) » de la typologie Tabard. Ils semblent être une cible privilégiée des « interpellations » policières.

Le pôle de l'opinion de satisfaction : « la police est suffisamment présente » réunit des caractéristiques de populations vivant dans des quartiers sûrs, agréables, proches de tout, essentiellement de l'unité urbaine de Paris dont le niveau social est moyen ou élevé ; les immeubles en général collectifs ne sont pas dégradés. Tous les indicateurs décrivant les quartiers sont bons. Il n'est pas besoin de prendre des précautions pour son logement, sa voiture ou contre l'agression. Ce sont des quartiers où le taux de chômage est faible et où, au contraire, on note un pourcentage de

••• (20) Nous avons utilisé l'analyse factorielle des correspondances.

diplômés de l'enseignement supérieur ainsi qu'une position sur l'axe 1 de la typologie Tabard élevés. Les personnes n'ont pas peur de sortir dans leur quartier mais ne fréquentent pas spécialement un centre culturel, une bibliothèque ou un gymnase, elles ont des revenus élevés. Puisqu'il n'y a pas de problèmes de sécurité particuliers, on est satisfait de la présence policière et on développe même des contacts de type amical avec ces services.

L'autre composante de l'opinion que nous avons aussi considérée comme une opinion de satisfaction : « la police est absente mais ne manque pas » offre des caractéristiques très différentes. Les personnes vivent plutôt dans des quartiers éloignés de tout, dans des villes moyennes ou grandes, de niveau social moyen, leurs quartiers font en général partie des pôles urbains du littoral ou de la grande industrie traditionnelle. Le pourcentage d'étrangers ainsi que de jeunes de moins de 24 ans est faible. Les interviewés résident le plus généralement dans des pavillons ou des maisons hors agglomération. Ce sont plutôt de jeunes actifs souvent de catégorie professionnelle « employés ». Ils ont une vie sociale bien développée vers l'extérieur. S'ils ont subi des vols ou des agressions, c'est hors de leur quartier. Toutefois, dans leur quartier, ils prennent des précautions pour leur voiture. L'absence de visibilité de la police semble due à la dispersion de l'habitat dans des banlieues où il n'y a pas de problèmes de sécurité, leurs habitants ne se plaignent donc pas de cette absence et sont d'une certaine façon satisfaits de la manière

dont la sécurité est assurée dans leur lieu de vie.

Les deux opinions qui correspondent à une insatisfaction sur la présence de la police dans l'environnement proche : « la police est absente et manque » et « la police n'est pas assez présente » présentent les mêmes caractéristiques. Elles sont le plus fréquemment le fait d'habitants ayant subi des vols dans leur quartier ; ils ont pris l'initiative du contact avec les services de police, souvent motivé par un dépôt de plainte. Les personnes jugent que leur environnement n'est ni agréable, ni sûr, et on retrouve, le décrivant, toutes les caractéristiques des quartiers dits sensibles. Les rues sont dégradées, l'éclairage mauvais, les espaces verts ne sont pas entretenus, les immeubles sont vandalisés et le voisinage est bruyant. Ces personnes ne se sentent pas en sécurité dans leur logement, elles ont peur de sortir seules le soir et aimeraient bien déménager pour un quartier plus agréable. Elles ont aussi peur de prendre les transports en commun car elles ne les trouvent pas sûrs. Les caractéristiques des îlots confirment ce jugement des habitants : ce sont souvent « les quartiers pauvres des grandes villes », des ZUS, ils ont en commun de se situer au bas de l'échelle de la typologie Tabard et se retrouvent dans tous les types de villes, y compris l'unité urbaine de Paris. Dans ces îlots, le taux de chômage, la proportion de population étrangère ainsi que le pourcentage de HLM sont élevés. Il y a peu de diplômés de l'enseignement supérieur et peu d'étudiants. Ces jugements

constituent bien deux façons de dire son insatisfaction sur la manière dont la sécurité des personnes est assurée dans le quartier. D'ailleurs, la victimation des interviewés, localisée dans leur lieu de vie, confirme l'insécurité qui y règne et certains affirment une forte demande revendicative de sécurité par l'opinion « la police est absente et manque ».

Synthèse

À l'heure où on se soucie du redéploiement des forces de l'ordre sur les territoires, les opinions des habitants d'un quartier sur la présence des services de police ou de gendarmerie sont des questions tout à fait centrales. Les résultats qu'on obtient à cet égard ne prétendent pas être surprenants mais confirment plutôt certaines hypothèses.

On estime la police suffisamment présente dans les quartiers où il n'y a pas de vols, pas d'agressions, où il n'est pas nécessaire de prendre des précautions pour sa sécurité personnelle ni pour celle de son logement. Les lieux de vie, proches de tout, sont jugés agréables de la part d'habitants vivant soit dans des quartiers de Paris de niveau social moyen ou bon, situés dans la classe de la typologie Tabard « tertiaire supérieur (Paris-Ouest) », soit dans les quartiers sûrs et agréables des petites villes.

Dans les banlieues agréables des villes, ceux qui ont une vie sociale extérieure développée, bien qu'ils aient été victimes de vols, mais hors de leur quartier, trouvent que la police n'y est pas assez présente, sans qu'elle leur manque pour

autant. C'est une certaine forme de conformisme : « On ne voit pas beaucoup de police, mais personnellement cela ne me manque pas vraiment. »

On souhaiterait beaucoup plus de police dans des lieux qu'on trouve insécures, en particulier si on a été victime de vols dans le quartier où on vit. Ces lieux sont le plus fréquemment situés dans les zones défavorisées connaissant un chômage important ainsi qu'une proportion élevée de jeunes de moins de 24 ans et d'étrangers. L'environnement est dégradé, vandalisé, le taux de logements HLM est fort, on y trouve souvent « les zones pauvres de grandes villes » ou des îlots de Paris de niveau social bas et les quartiers classés en ZUS.

Une petite minorité de personnes trouve la police beaucoup trop présente dans son environnement immédiat. Elle est bien placée pour le dire puisqu'elle a subi ce contact par le biais d'une initiative des policiers ou gendarmes. Cette population qui se plaint est le plus souvent jeune, scolarisée, chômeuse ou ouvrière. Ces jeunes sortent souvent le soir dans des lieux publics, ils font partie de groupes d'amis et, du fait de leur mode de vie, ils ont plus de risques que d'autres d'être « interpellés » par la police ou la gendarmerie.

Conclusion

Pour les questions que nous venons d'étudier, en particulier celle des types de contact entretenus avec la police ou la gendarmerie, nous aurions aimé aller plus loin, par exemple, étudier la

multiplicité des contacts et les raisons de ceux-ci. Quoi qu'il en soit, l'intérêt de cette première analyse est réel, car elle a permis de mettre, pour la première fois, en relation critères personnels, critères d'environnement et questions de victimation.

Pour expliquer les jugements portés sur le rôle de la police, la nouveauté du

dispositif d'analyse nous semble provenir de la conjonction du vécu subjectif dans l'environnement couplé à l'objectivation de données socio-économiques sur les îlots d'habitation qui enrichit notablement la compréhension du rapport des citoyens aux services publics de police.

■ **Marie-Lys POTTIER**

Statisticienne, CESDIP/CNRS



NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

Bruno Latour
*La Fabrique du droit,
une ethnographie du Conseil d'État,*
Paris, La Découverte, 2002, 320 p.

L'auteur de cet ouvrage et de bien d'autres est un sociologue de l'École des mines, obsédé par la volonté de comprendre comment se manifestent en Occident les différents « savoirs de vérité » sur le monde. Il applique une grille d'analyse théorique qu'il a forgée dans les années 1980 – l'anthropologie symétrique – en la mettant à l'épreuve par diverses observations empiriques conduites auprès de scientifiques dans leurs laboratoires, de physiciens, de médecins, mais aussi auprès de techniciens, plus surprenant, de religieux et, aujourd'hui, des juristes du Conseil d'État. Le présent ouvrage est plus précisément consacré à la compréhension des possibilités de production de la jurisprudence de cette institution bicentenaire qui est à la fois contrôleur de la copie du « prince », législateur et juge suprême du contentieux administratif.

Pour rendre compte de la façon dont on « fabrique du droit », l'auteur compare la production du « savoir juridique » qui s'élabore au sein du Conseil d'État avec celle du « savoir scientifique » des laborantins en

blouse blanche à partir de leurs paillasses. De cette passionnante immersion, se dégage progressivement un savoir renouvelé sur la façon dont le droit administratif est empiriquement produit, non pas par le truchement d'une analyse du contenu des jugements des conseillers d'État, mais plutôt par celui de l'élucidation des différents ressorts de justification de la « vérité » juridique, ce qui pour Bruno Latour veut dire de la façon dont les juristes « ont raison ». Peu importe que l'énonciation juridique d'une solution d'un problème soit heureuse ou malheureuse, juste ou injuste, l'important est de traquer au plus près les facteurs permettant de constater une vérité nouvelle aux yeux de ceux-là mêmes dont le travail consiste à juger en mobilisant du droit déjà là, alors qu'ils récusent le caractère créateur de leurs décisions.

Les approches de l'institution du Conseil d'État par les sciences sociales ne semblent pas avoir mené correctement le projet que l'auteur entend conduire lui-même. Il fait par exemple grief aux sociologues de la haute administration de n'avoir pas su vraiment s'intéresser à la production du droit, à quelques exceptions près. Quant à l'océan de glose de la « doctrine » relative aux arrêts rendus (mais s'agit-il d'une science ?), il

n'apprendrait strictement rien à ce sujet, pas plus que le savoir des défenseurs de l'autonomie du droit ni de celui des sociologues du droit pour qui les matières normatives resteraient à l'inverse engluées dans le psychologique ou le sociopolitique au point de totalement diluer la « vérité du droit ». Bref, rien de convaincant n'aurait jusqu'à présent été pensé pour objectiver les ressorts de la vérité juridique administrative.

Quels prérequis sont donc nécessaires pour toucher du doigt la possibilité d'une énonciation juridique nouvelle ? L'enquête de l'auteur le rend d'abord sensible à deux modalités de gestion de la quantité des affaires que l'institution doit traiter. L'observation minutieuse des méandres du cheminement matériel des dossiers lui permet de montrer comment va émerger une « affaire » à travers des dizaines semblables, et comment des modifications matérielles et techniques incessantes vont en reléguer certaines comme accessoires tandis que d'autres vont devenir prioritaires. Dès lors qu'une « affaire » est bien prise en main, l'ethnologue s'efforce d'élucider tous les avatars possibles de son destin : il examine par exemple les « pesées » variables des jurisprudences mobilisables par les membres du Conseil, les coefficients de complexité argumentative dont ils les affublent, le jeu des arguments d'autorité de tel conseiller aguerri au moment du débat contradictoire quand le collectif s'apprête à décider d'un rejet, la logique des divers arguments du « contrôle qualité » de l'ensemble du dossier, ou encore la façon dont le président de section, sentant ou non la fin d'une instruction, décide du moment de sa clôture. Ce qui suppose par ailleurs qu'auront été épuisées les habiletés des divers conseillers à multiplier les marges de manœuvre pour parer à toutes les objections possibles à l'arrêt qui va être rendu, de même qu'auront été soigneusement évalués

les « moyens » objectés (ces arguments de droit ou de fait invoqués par la défense à l'appui d'une prétention) dans le secret du délibéré, une coulisse au sein de laquelle l'auteur n'a hélas pas eu directement accès. Ainsi donc, les secrets de fabrique du jugement administratif ne résideraient ni dans le degré de familiarité entretenu par les énarques du Conseil avec le pouvoir politico-administratif, ni dans la stricte application des formes juridiques adéquates. À quoi tiendraient-ils alors ? Dans le langage « conventionnaliste » qui lui est propre, voici sa réponse. Ils tiendraient dans *« l'ampleur des éléments disjoints que l'on [les conseillers d'État] parvient à faire tenir après avoir longtemps et convenablement hésité »* (p.179), ou *« à un mode d'attachement des choses les plus hétérogènes que doivent prendre en compte les juges pour faire tenir un jugement »*.

Mais quels sont ces éléments ou ces choses hétérogènes ? Latour les commente dans le détail : capacité intime à juger d'un cas à partir du droit existant, jugements permanents sur l'état de précision du droit lui-même, capacité à mobiliser les « principes généraux du droit » élaborés dans le passé en raison d'une absence de texte explicite (en quoi le Conseil d'État-juge est ou fut législateur), ou bien encore mobilisation de notions fictives inventées par la doctrine et devenues droit positif au fil du temps... Bref, nous semble-t-il, un tissu finement maillé de « cohérences aventureuses », comme aurait dit Roger Caillols, émerveillé par la capacité subjective des hommes à assembler arguments et choses les plus hétérogènes pour produire de la cohérence dans le caractère disparate du monde. L'étudiant en droit administratif sera fondé à ne voir dans le catalogue des « choses » hétérogènes proposé par l'auteur que de banales « sources du droit administratif »... Cela dit, il aura peut-être

tort de ne pas persister dans sa lecture, car il s'agit là de bien autre chose que de simples sources normatives mobilisables pour étayer un jugement. Pour argumenter un arrêt, avertit l'auteur, il faut se montrer capable de prouesses qui tiennent par exemple en cette faculté de mettre de l'ordre dans le fouillis d'une soixantaine de documents de toute nature pour rendre inattaquable ce qui avait fini par être à juste titre attaqué. Il faut penser à tout. Et cette faculté est à coup sûr le fait de magiciens, capables, au moment de renverser une jurisprudence apparemment la plus immémoriale, de nier l'historicité et la contingence de leur argumentaire en alignant des perles telles que : *« avant on ne savait pas, maintenant on sait »*, ou bien cette merveille d'un président de section qu'on ne résiste pas à rapporter ici : *« Il faut interpréter le texte non pas comme il est écrit, mais comme les auteurs auraient réagi s'ils avaient eu devant eux les faits actuels »* (relatée page 247).

Il n'y aurait d'historicité possible du droit qu'au prix d'une dissimulation constante des effets de réaffermissement dans de nouvelles certitudes au sujet d'un droit de l'État toujours et déjà là, qui n'aurait qu'à attendre la requête d'un citoyen pour être réveillé et sérieusement remis à l'ordre du jour. Notre anthropologue, qui semble avoir succombé lui-même au vertige de l'immobilité du savoir juridique, n'entend pas regarder comme éventuellement « condamné » par l'histoire de la construction européenne, le travail des conseillers d'État français, mais invite au contraire à sonder leur ingéniosité à relier sans cesse les choses les plus infimes aux plus grandes préoccupations du moment afin que la chose jugée soit encore du domaine du possible et... « tenue pour vraie ».

Certes... Et l'auteur assume son refus d'entrer dans la moindre discussion au sujet

des effets performatifs, immanents ou transcendants du droit administratif produit par ses serviteurs. Il s'en tient à la nécessité de traquer les modalités de véridiction particulières propres aux juges en les comparant à celles des hommes de laboratoires (tableau comparatif p. 249). Et, de l'analyse de leurs propriétés respectives, ressortent un certain nombre de différences notables. Les rapporteurs, réviseurs et autres commissaires du gouvernement resteraient des gens détachés, préoccupés par la seule transmission du droit et soucieux de réduire les faits pour stabiliser au plus vite un monde perturbé par une sorte d'insécurité juridique. Dans le monde scientifique, cette sécurité du savoir n'aurait tout simplement pas de sens. Il conclut le propos par cette subtile métaphore : la vérité de l'énonciation juridique est contenue dans un « aller simple » (son but ultime serait de maintenir la possibilité des imputations) tandis que celle de l'énonciation scientifique donne des « billets aller et retour » (l'insécurité permanente du savoir dans le monde scientifique serait la condition de son aptitude à progresser).

On demeure néanmoins fondé à se demander s'il n'existerait pas dans cet exercice de comparaison un jugement de valeur implicite en termes de supériorité/infériorité d'un savoir sur l'autre. L'auteur explique en effet que « l'objectivité des juges » tiendrait au fait qu'ils n'auraient pas à se soucier de la solution retenue, vu qu'il n'existerait pas de tiers au-dessus de leur tête pour les guider : *« Pour juger, les juges n'ont personne d'autre qu'eux-mêmes et ne peuvent devenir objectifs qu'à la condition de construire dans leur for intérieur une indifférence à la solution retenue. »* Mais alors, qui préservera ou arbitrera au sujet de leur possible arbitraire?... se demandera le Candide moyen, habitué à établir spontanément quelques différences entre régimes démocratiques,

où en principe existent des contre-pouvoirs, et régimes autoritaires... Apparemment, Bruno Latour n'en a cure. La «vérité» de la science et du droit réside en ceci que le scientifique s'imagine découvrir (et l'auto-analyse lui est nécessaire pour comprendre qu'il construit), tandis que le juge administratif s'imagine construire (et l'auto-analyse lui est nécessaire pour comprendre qu'il découvre)...

L'argument nous paraît un peu court. D'autant que, pour en arriver à une telle conclusion, l'auteur avait cru bon de postuler d'entrée de jeu la nécessité d'une mise à distance de l'État, ce qui paraissait légitime vu le projet qu'il entendait conduire. Mais voilà... il a oublié *in fine* de réintroduire l'État (État de droit, droit de l'État?) et n'a pas cru utile de resociologiser l'institution «d'État» qu'est «le Conseil d'État»...

Pas vraiment travaillé par le doute, il est de ces chercheurs dotés de cette insigne chance de n'avoir jamais rencontré sur leur chemin de scientifiques scientistes dogmatiques ni de juges «d'État» ne voyant pas toujours en quoi, au cours du temps qui passe, il semblerait problématique d'avoir (eu) à commenter, à appliquer ou à juger des litiges nés de décrets-lois antisémites de Vichy pour ne prendre qu'un exemple connu que notre Candide supposera a temporel. Tout se passe en effet comme si la permanence du Conseil d'État survivant à tous les régimes politiques dont la France s'est dotée sur deux siècles ne posait pas question, comme si le savoir normatif produit par ses membres, par-delà la permanence des procédures de production d'une vérité, ne demandait pas à être analysé *in fine* comme un savoir historifiable relatif, avec ses procédures de vérification elles-mêmes historicisables.

Le malaise éclate surtout (mais peut-être est-ce l'ultime «vérité» de ce livre) au

moment où l'auteur se met à rêver tout haut de sciences sociales réalistes et non plus critiques ou sceptiques. Certes, dans cet ouvrage de la maturité intellectuelle, nostalgie ou mélancolie sont palpables à chaque page. On pressent la quête inassouvie d'une vérité susceptible de débarrasser l'observateur des incertitudes du constructivisme social, «cette débilitation de l'âme», ose-t-il noir sur blanc, laissant croire que ce constructivisme n'engendrerait que du relativisme absolu. Il est regrettable que Bruno Latour n'ait pas cru utile de refréner sa plume. Car cet ouvrage, d'un abord austère, mérite d'être médité tant il est bourré d'intuitions fulgurantes. Mais il risque de ne pas atteindre son lectorat et d'apparaître, à cause de cela, comme un écran de fumée. On ne le souhaite pourtant pour rien au monde.

■ Frédéric OCQUETEAU

CNRS – CERSA, université Paris-II

Rudolph W. Giuliani

Leadership

Talk Miramax Books, Hyperion, NY, 2002.

Traduction française: Buchet/Chastel,

Paris, 2003, 429 p.

Le témoignage écrit des acteurs de la sécurité, qu'il s'agisse de décideurs politiques, de responsables institutionnels ou de policiers de terrain, fournit incontestablement de précieuses indications, avec les limites propres à ce genre de matériaux subjectifs, objet d'un travail de confession et de reconstruction. Et quand l'ancien maire de New York, Rudy Giuliani, figure charismatique et controversée de la vie politique américaine, publie un livre de souvenirs, le sociologue de la police est naturellement porté à chercher dans chacune de ses

pages des éléments de compréhension des réformes du système policier new-yorkais mises en œuvre dans les années 1990. Conjugées à l'action d'autres facteurs, d'ordre démographique, socio-économique et culturel, ces réformes ont pu avoir une responsabilité directe dans la baisse spectaculaire de la délinquance, sous réserve, bien évidemment, de ne pas se focaliser sur les politiques répressives (caricaturées avec l'idée de «*Zero Tolerance*»), mais d'intégrer également les éléments relatifs à la réorganisation managériale des pratiques et des services («*Reengineering*» et «*Compstat*»)¹.

Pour autant, une impression de déception gagne assez rapidement le lecteur interpellé par les choses policières, dans la mesure où cette démarche – devenue, depuis peu, légitime dans le champ universitaire – conduit à laisser de côté un certain nombre d'éléments qui, aux yeux du chercheur, apparaissent comme d'inévitables scories. En dehors des anecdotes personnelles (notamment le combat contre le cancer de la prostate), on pense ici aux développements narratifs (et patriotiques) relatifs au 11 septembre 2001, ainsi qu'aux tirades et autres conseils prétendument avisés en matière de management, à savoir comment le maire de New York a essayé de faire face au traumatisme provoqué par les terribles attentats ayant frappé le World Trade Center; ou encore, quelles sont les recettes de sa réussite personnelle, sujet qui le conduit à énoncer des principes de comportement mêlant, plus ou moins subtilement, les adages populaires, les *poncifs* surannés et les considérations machiavéliques («s'entourer de gens de valeur», «réfléchir avant de décider», «promettre peu, tenir beaucoup», «loyauté: la vertu essentielle»,

«tenir tête aux tyrans et aux brutes», «ne soudoyer que ceux qui ne reviendront pas sur leur parole»...).

Il semble bien que l'attitude ferme et compatissante du maire de New York face à la catastrophe du 11 septembre 2001 – qui lui a valu d'ailleurs le titre d'«homme de l'année» décerné par *Time Magazine* – ait éclipsé ou gommé l'autre image aussi médiatisée qui prévalait jusque-là, celle de l'ancien procureur intègre devenu maire républicain de «*Big Apple*» avec, comme impérieuse priorité, de rendre à la population de la ville son espace public et de réduire dans des proportions spectaculaires la criminalité.

Pour Rudy Giuliani, la principale raison des succès remportés dans cette lutte contre les désordres et les violences réside dans la mise en œuvre du système «*Compstat*» («la pièce maîtresse de notre action»). En effet, au-delà de ses potentialités en matière d'évaluation en temps réel des faits de délinquance et des réponses policières, «*Compstat*» a surtout permis, selon lui, d'imprimer, à tous les niveaux de la hiérarchie policière, une culture de la responsabilité et du résultat, quitte à employer des moyens de contrainte: «*Même dans une structure aussi fortement syndicalisée que la police de New York, on dispose de nombreux moyens de pression. À partir et au-dessus du grade de capitaine, on peut être rétrogradé, ce qui est très préjudiciable pour le moral, et aussi pour la retraite. Quant à ceux qui ne font pas partie des cadres, il est possible de les affecter ailleurs; un officier de police habitant Westchester pourra ainsi se retrouver à Staten Island*» (p. 93).

Un autre aspect des réformes du NYPD est également abordé dans ce livre, à savoir la

•••• (1) Cf. DIEU (F.), 2003, «La police et le "miracle new-yorkais", in *Community Policing et Zero Tolerance à New York et Chicago*, sous la dir. de Frédéric Ocqueteau, Paris, La Documentation française, p. 37-76.

fusion des trois forces de police réalisée en 1995. À l'initiative de son premier magistrat, New York allait, en effet, procéder à l'intégration au sein du NYPD des deux forces de police (6 000 agents) préposées à la sécurité, l'une, du métro (*Transit Police Department*), l'autre, des logements d'habitat social (*Housing Police Department*). L'objectif était de remédier aux dysfonctionnements observés en matière de coopération entre ces différents services spécialisés, jusque-là cloisonnés par des règles de fonctionnement différentes et de stériles rivalités [*«Il est absurde que quelqu'un qui commet un viol dans le hall d'entrée d'une HLM, un autre dans le vestibule d'une résidence cossue et un autre dans le métro soit poursuivi par des services distincts, obéissant aux ordres de chefs différents et ne pratiquant pas systématiquement le partage de renseignements»*, (p.228)], mais aussi de dégager des effectifs supplémentaires, en procédant à des économies d'échelle en matière de structures de commandement et de gestion, ainsi qu'à des redéploiements de personnels. Cette fusion a contribué à la croissance des effectifs du NYPD (entre 1990 et 2000, ces derniers vont passer d'environ 27 000 à 40 000 policiers, auxquels il convient d'ajouter 12 000 personnels civils et 2 000 agents de la circulation), près de la moitié des policiers supplémentaires mobilisés dans la lutte contre l'ensemble des formes de délinquance provenant, en effet, de l'intégration de ces polices spécialisées.

Enfin, pour ce qui est des relations entre l'ancien maire de New York et ses chefs de police (*Commissioners*), le lecteur ne trouvera pas dans *Leadership* de révélations

savoureuses notamment sur les conditions de la « disgrâce » de William Bratton (1996), la contribution de ce dernier à la mise en œuvre des réformes du NYPD² étant pour ainsi dire passée sous silence par Rudy Giuliani qui, en revanche, se répand en propos dithyrambiques pour son dernier « *Commisch* » « Bernie » Kerik³. Au final, celui qui, à l'heure actuelle, continue de prodiguer de par le monde ses conseils en matière de lutte contre l'insécurité n'offre pas le témoignage argumenté qui aurait probablement contribué, au côté des quelques travaux de recherche sérieux sur ces questions⁴, à une meilleure compréhension de ce qui a pu être dépeint comme le « miracle new-yorkais » et qui mérite mieux que de stériles polémiques à propos de l'idée de « tolérance zéro ».

■ François DIEU

Maître de conférences en science politique

Nils Christie

L'Industrie de la punition.

Prison et politique pénale en Occident

Préface de Denis Salas et Xavier Lameyre,

Paris, 2003, *Autrement*, coll. « Frontières », 218 p.

« *Ce ne sont pas les prisons qui sont surpeuplées, c'est le peuple qui est surincarcéré.* » La phrase attribuée à Foucault traduit bien les dimensions dans lesquelles la prison interroge les sociétés occidentales, et livre presque un programme d'action, pas si éloigné de celui qui fut le sien : au combat politique et militant la tâche de dépeupler les prisons, aux sciences sociales celle de

•••• (2) BRATTON (W.), 1998, *Turnaround: How America's Cop Reversed the Crime Epidemic*, New York, Random House.

(3) KERIK (B. B.), 2001, *The Lost Son. A Life in Pursuit of Justice*, New York, Regan Books.

(4) Cf. KARMEN (A.) (ed), 1998, *Crime and Justice in New York City*, New York, John Jay College of Criminal Justice, CUNY; SILVERMAN (E.), 1999, *NYPD Battles Crime. Innovative Strategies in Policing*, Boston, Northeastern University Press.

comprendre pourquoi la prison et les peines privatives de liberté ont, en deux cents ans, phagocyté tout l'arsenal judiciaire.

Reprenant cette perspective, l'ouvrage de Nils Christie se pose comme un « signal d'alarme », selon le mot de son auteur (p. 19), face aux taux records d'emprisonnement dans les pays industrialisés, même si les disparités sont importantes entre eux. Ainsi, en Europe, le nombre de détenus pour 100 000 habitants est de 145 pour le Portugal, de 40 en Islande et de 90 pour la France. À l'est, ces chiffres sont plus importants, la Russie atteignant même 685 détenus pour 100 000 habitants. Tandis qu'en Amérique du Nord, les États-Unis en emprisonnent 709, contre 129 pour le Canada frontalier.

Si Christie met au jour un certain nombre de faits et de chiffres, très souvent impressionnants, son analyse a le défaut, d'une part, de ne pas proposer une explication globale du suremprisonnement, laquelle aurait pu notamment s'appuyer sur une évolution historique longue, ou sur une histoire culturelle propre à chaque État, au lieu de quoi ne sont indiquées que des pistes de recherche éclatées ; d'autre part, de reposer tout entière sur une vision économiciste de la délinquance et de la prison. Selon lui, en effet, non seulement la criminalité dominante n'aurait de cause qu'économique, mais encore elle serait le seul fait des classes privées de travail et inutiles à la production qui, dès lors, soit deviendraient criminelles, soit seraient perçues comme telles par le pouvoir, qui n'aurait de cesse qu'il ne les enferme. *« Les gens qui ont peu, dans une société où l'on attache de l'importance à posséder beaucoup, deviennent facilement indisciplinés. Pour les contrôler, des sanctions pénales strictes sont mises*

en place dans l'ensemble du monde industrialisé » (p. 15), écrit-il dans cette perspective. Outre l'automatisme économique qui est ici avancée, l'auteur fait l'impasse sur d'autres types de criminalité, sans doute plus faibles en quantité, mais qui ont le défaut de ne pas apparaître dans son modèle, comme la délinquance en col blanc, les crimes sexuels ou le crime organisé internationalement. Dès lors, la prison n'est plus une technique du pouvoir pour contrôler les corps, mais seulement pour contrôler les pauvres. Pour la France, Anne-Marie Marchetti confirme le diagnostic selon lequel les pauvres sont plus incarcérés, notamment chez les condamnés à de longues peines, mais elle fait reposer cela pour partie sur des causes non économiques, comme le fait qu'ils aient de mauvaises défenses juridiques, ou qu'on hésite moins à les emprisonner car on les voit comme étant déjà en marge. Elle rappelle enfin que dans certains crimes (sexuels, meurtres d'enfants, etc.), l'origine sociale de l'accusé ne joue pas¹.

Mais alors même que son postulat est une mainmise de l'État sur le contrôle de la pauvreté à travers l'incarcération, Christie dégage deux hypothèses fortes, valables surtout pour les États-Unis, qui lui sont contradictoires, puisque d'après lui les taux importants d'emprisonnement se comprennent par la montée en puissance d'acteurs privés et le triomphe d'une justice déshumanisée et systématique, c'est-à-dire par des formes de désengagement de l'État.

La première hypothèse explique ainsi les forts taux d'incarcération américains par la conjugaison de deux phénomènes qui peu ou prou ont un lien avec la démission de l'État, ou le retrait de la puissance souveraine des questions judiciaires, et son remplacement par des considérations

••• (1) MARCHETTI (A.-M.), 2001, *Perpétués. Le temps infini des longues peines*, Paris, Plon, coll. « Terre Humaine », p. 429-431. Elle signale également que si la tendance française est à l'accroissement de la durée des peines, les longues peines ne représentent que 1,7 % de la population carcérale.

industrielles. Contrairement à ce qui se passe en France, où les questions pénitentiaires sont du ressort de l'État – le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin ayant même créé un nouveau ministère clairement mandaté –, aux États-Unis, la construction et la gestion des prisons ont été de plus en plus « externalisées » par l'État fédéral et les États, et confiées à des entrepreneurs privés. Dans des pages étonnantes, Christie, rendant compte du contenu d'un catalogue spécialisé en produits pénitentiaires, montre comment l'industrie de la prison est devenue un marché comme les autres. On trouve ainsi des entreprises qui proposent leurs services pour construire rapidement et avec savoir-faire de nouvelles prisons, et ensuite pour les équiper entièrement avec des produits dédiés (téléphones sécurisés, bracelets pour les détenus, etc.). Ces entreprises engrangent d'importants bénéfices, entre quatre et six milliards de dollars par an, selon l'auteur, mais la contrepartie est qu'elles doivent faire le plein, car elles touchent une somme quotidienne pour chaque lit occupé...

Mais dès lors, jusqu'à quel point cette « privatisation » du carcéral *« contribue-t-elle à l'extension et à la transformation de la capacité de punir de l'État ? »* (p. 127), se demande Christie. En effet, le rapport à la punition et les objectifs de ces entrepreneurs s'éloignent considérablement de ceux de l'État pour se rapprocher de ceux du marché. L'État, qu'il enferme beaucoup ou peu, ne fixe jamais de seuil, minimal ou maximal, d'incarcération. Mais l'irruption d'un marché fondé sur l'emprisonnement conduit à rechercher en permanence les plus forts taux d'incarcération, puisque ce sont les plus rentables économiquement. Dans cette perspective, le crime n'est plus envisagé sous son aspect résiduel, et normal dans toute société, qu'il conviendrait

de résorber, mais comme une « ressource naturelle illimitée pour l'industrie de la répression pénale » (p. 127).

Or, second phénomène, comme s'il s'agissait de servir ces desseins et alors même que le nombre de victimes n'a cessé de baisser ces dernières années, la population carcérale augmente et les condamnations pleuvent, depuis que le droit américain a entrepris de ne plus juger les criminels mais les faits. Expressément, les procès sont dépersonnalisés. On ne s'intéresse plus au condamné, à ses antécédents, à son milieu social, à tout ce qui l'humanise, mais on ne fait qu'appliquer un barème de peines pré-établi. Les verdicts sont standardisés et l'enceinte du tribunal n'est plus ce moment de libération des émotions et de catharsis propice à une justice expurgée de toute condition d'efficacité statistique : *« le système est passé du ritualisme expressif à la gestion efficace »*, conclut Christie (p. 182).

C'est dans le prolongement de l'idée d'une justice industrialisée que l'auteur avance sa seconde hypothèse : *« Le camp d'extermination était un produit de l'industrialisation [...] J'affirme que le système carcéral des États-Unis se dirige rapidement dans la même direction »* (p. 188).

S'appuyant sur l'ouvrage de Zygmunt Bauman, *Modernité et Holocauste*, l'auteur explique en effet que « l'Holocauste » n'est pas un moment monstrueux de nos sociétés mais leur « extension logique », un « enfant de la modernité » : *« Les conditions de l'Holocauste sont précisément celles qui ont aidé à créer la société industrielle : division du travail, bureaucratie moderne, esprit rationnel [...], et en particulier relégation des valeurs hors d'importants secteurs de la société »* (p. 184). Que la démocratie, ou sa version décadente, contienne en germe un fascisme, est une idée maintenant admise. Mais Christie va

plus loin puisque, selon lui, entre les prisons et le génocide il y aurait plus qu'une simple analogie, il y aurait plutôt un même décalque du triomphe de la rationalité instrumentale industrielle et broyeuse d'hommes.

L'approche de Christie s'explique par une confusion entre l'existence de la prison comme institution totale, au sens d'Erving Goffman, et la présence d'un régime totalitaire. Si Giorgio Agamben fait du camp le *nomos* de la modernité, Christie, lui, fait de la prison le *nomos* du totalitarisme. Sauf que Agamben rappelait que « *le camp de concentration, comme espace absolu d'exception, est topologiquement différent d'un simple espace réclusionnaire* », et « *cela apparaît entre autres du fait que le droit carcéral n'est pas en dehors de l'ordre normal, mais constitue seulement une des sphères particulières du droit pénal* »². Ni l'aspect total de l'institution, ni l'enfermement, ne sont donc suffisants pour faire de la prison le lieu d'un droit exorbitant et exceptionnel, et le laboratoire d'un totalitarisme à venir. De plus, si l'État se retire progressivement du contrôle disciplinaire, on comprend mal pourquoi il maintiendrait ces poches de totalitarisme que sont les prisons, ni comment ces poches pourraient triompher de l'ensemble du système politique et, en quelque sorte, le remplacer. On peut admettre que génocide et prison ressortissent tous deux d'un biopouvoir excessif, et surtout dérégulé, où le contrôle des corps est devenu leur anéantissement en masse jadis, leur enfermement en nombre aujourd'hui, mais il s'en faut pourtant que l'exception de la prison ne devienne la règle du régime, plutôt une solution de facilité, tant que la question des modes de punir en démocratie n'aura pas été tranchée.

S'il attire bien notre attention sur la tendance croissante de nos sociétés à criminaliser toujours davantage d'actes, et à surincarcérer leur population dans des conditions épouvantables, l'ouvrage de N. Christie ne parvient cependant pas à dénouer la question cruciale de savoir si la prison est une institution totale isolée, la marque de la survivance du totalitarisme au cœur de la démocratie, ou bien son annonce toujours renouvelée.

■ Emmanuel TAÏEB

CRPS-université Paris-I

Didier Peyrat

Éloge de la sécurité

Paris, 2003, Gallimard/Le Monde, 238 p.

Le livre de Didier Peyrat fera date dans le domaine de la réflexion sur la sécurité. Non comme celui d'un chercheur qui, du « terrain », tire des concepts, théorise des politiques, mais – c'est plus rare – comme l'œuvre d'un praticien qui « travaille en pensant », armé d'une vaste culture scientifique et politique ainsi que d'une exigence démocratique forte, et livre à partir de là sur les politiques de sécurité une position théorico-pratique solidement étayée. L'ouvrage est important à double titre. D'abord par la façon magistrale dont l'auteur pose, et démonte, pour le dépasser, l'inépuisable débat entre ceux qu'il appelle les « catastrophistes » et les « dénégationnistes ». Ensuite, de façon moins souveraine mais avec la même assurance tranquille, par les voies qu'il ouvre pour « une politique de sécurité en même temps efficace et démocratique ». Deux raisons qui, en définitive,

•••• (2) AGAMBEN (G.), 1997 [1995], *Homo Sacer. Le pouvoir souverain et la vie nue*, Paris, Seuil, coll. « L'ordre philosophique », p. 27-28.

n'en font qu'une: Didier Peyrat pose les bases, tant au niveau du débat qu'à celui des pratiques, d'un renouveau de la réflexion dans ce domaine difficile, d'un renouveau véritable, qui ne doit rien à de confus compromis ou à d'improbables additions de positions existantes.

La première partie de l'ouvrage fait figure surtout de nécessaire entrée en matière. Son apport original se trouve dans les dernières pages, avec un renversement du phénomène des incivilités vers la notion de civilité, de « bien commun », montrant par la même occasion de façon concrète, hors de tout manichéisme, à la fois l'étendue des dégâts et celle de l'enjeu: « l'incivilité est ce qui sape la confiance ordinaire à l'égard d'autrui, condition *sine qua non* du fonctionnement de la cité », « ce qui se joue là, c'est la capacité d'être ensemble, différents, mais dans un monde commun ». Un renversement qui trouvera son prolongement dans la dernière partie du livre.

L'auteur s'attelle ensuite à une entreprise salutaire: la mise à plat méthodique et, par là, la mise en pièces, des discours antagonistes que tiennent les catastrophistes, d'une part – ceux pour qui tout n'est que délinquance, voire guerre –, et les dénégationnistes, de l'autre – qui persistent, sous des prétextes divers, à nier le sérieux de la situation. La démonstration est sans appel, soutenue par – autre qualité du livre, qui ne se dément pas d'un bout à l'autre – une écriture qui va bien au-delà de la « formule », ou même des « bonheurs d'écriture » que l'on peut trouver dans la littérature d'essais. Il ne s'agit pas ici de simples bonheurs, avec ce que ce terme peut comporter d'heureux hasard. Les bonheurs de style de Didier Peyrat, on les sent liés, adossés à la conviction qui est la sienne. Côté catastrophistes: « Ici, on s'agenouille devant le “bon sens” », car « le catastrophiste n'énonce pas des “idées”: il

n'est que l'humble messager de vérités simples et crues ». Le catastrophiste tire de l'événement, du détail, une vision du monde. L'analyse de la façon dont les catastrophistes décrivent « le monde comme bataille » est particulièrement suggestive. Didier Peyrat reprend et décortique pour en rendre compte les simplifications et amalgames qui peu à peu transforment les violences urbaines en « appendice du “chaos mondial”: juste un front régional du conflit global ». Avec pour résultat « une mise en posture de guerre de la société ». Côté dénégationnistes ensuite. Le style est toujours au rendez-vous. Le dénégationniste se fait un devoir de camoufler la délinquance. Pourquoi? À cause de « la “logique de boulevard” ». Par exemple, parler du vol comme d'un phénomène de masse, c'est « ouvrir un boulevard à la surenchère sécuritaire ». » Ce camouflage s'opère de deux façons. D'abord par le refus de voir dans la question de la délinquance un problème spécifique, en la noyant dans une insécurité vague et protéiforme, et en attendant, par conséquent, que la société ait éliminé toutes les causes proches ou lointaines de l'insécurité. « Une seule priorité: “vivement demain!” ». Le dénégationniste, ensuite, « déréalise » les premières personnes concernées par l'insécurité: les victimes. Peyrat montre comment l'approche dénégationniste réduit sa représentation de l'insécurité à un face-à-face entre les délinquants et l'État, et comment il y va là d'une conception abstraite de la criminalité. Ce qui donne lieu à une belle montée en régime, conduisant au nœud de sa démonstration. À partir du moment où il n'y a que deux acteurs, chacun choisit son camp. Alors que le catastrophiste préfère l'État, le dénégationniste penchera vers la défense du délinquant. Mais il ne s'agit pas de compassion, il s'agit d'un choix abstrait, entre « ces entités

majestueuses, l'ordre et le désordre». La figure du délinquant vient contrecarrer celle de la domination. La déviance, le désordre, est « toujours peu ou prou l'annonce d'un monde différent, en tout cas, de sa possibilité ». Et de continuer en montrant de quelle manière, concrètement, ce discours disqualifie la victime... À grand renfort de citations d'« experts » en la matière, ou de non-experts, de Loïc Wacquant à Denis Salas, en passant par Jean Baudrillard, et d'autres, dont les textes sont passés au crible d'une plume impitoyable, montrant comment ils mettent en scène une victime qui ne pense pas, une « victime réduite à ses affects ». Plus largement, dit-il, on voit « apparaître une vision profondément hiérarchisée des rapports sociaux : ce qui fonctionne, c'est une authentique "crainte des masses" ». La charge contre les dénégationnistes se poursuit par un procès en règle de la notion de sentiment d'insécurité, dont la principale fonction consiste pour Peyrat à faire écran, à masquer le lien entre l'insécurité réelle et l'inquiétude collective, constituant de la sorte « une extraordinaire notion, qui va tout à la fois organiser et donner ses lettres de noblesse à l'évacuation des victimes ». Puis, sur un plan théorique, c'est le constructivisme qui est dénoncé, ou du moins son « moment déraisonnable », « celui où il bascule vers la négation des fondements et l'incompréhension des motifs de la durée de certaines institutions ». Certes, la notion de délinquance a à voir avec les définitions du code pénal mais de là à prétendre que le délinquant est pure invention de l'appareil répressif... L'incrédulité, c'est à la fois le déni des personnes concrètes et celui de la civilité. Le déni en somme de ce qui pourrait constituer le fondement d'une autre politique de sécurité.

Le chapitre des propositions est, évidemment, le plus délicat à traiter. Didier Peyrat

le place d'emblée sous le signe du « vouloir vivre ensemble ». Il ne s'agit pas de voir dans la question de l'insécurité, celle des banlieues en particulier, une question sociale justiciable d'un traitement social. L'auteur propose plusieurs choses. Le plus marquant est ce qui se rattache à l'analyse qui précède : traiter autrement la question de l'insécurité, c'est cesser de mettre les citoyens hors jeu. Le déni des victimes, c'est le déni des gens. Le catastrophisme aussi, à sa manière, les nie, qui considère la situation comme trop grave pour être laissée aux « civils ». Remettre les citoyens en jeu, mais pas n'importe comment. Autour de quel centre ? Sur la base de quels repères ? Il ne suffit pas de « faire », il faut que ce « faire » ait un sens, soit « étayé des valeurs mises au net en même temps que délibérées dans la transparence ». Tel sera le rôle du droit, le droit comme garant. Un droit qu'il convient alors de rendre plus accessible, un droit qui ne soit pas d'abord ou uniquement instrument de résolution de conflits mais qui s'installe plus en amont des difficultés de la vie sociale. Si l'articulation avec les pratiques n'est pas absolument claire, on retiendra à ce niveau l'accent mis, et cette piste paraît féconde, sur le fait que les citoyens sont porteurs non seulement d'une forte demande, mais aussi d'une offre de sécurité et qu'il est temps de prendre en considération la disponibilité dont ils font preuve. « Déplacer le centre de gravité des institutions », tel est alors l'enjeu. Interroger, voire récuser, l'axiome de la supériorité de l'État par rapport à la société civile, mettre les institutions à l'épreuve des connaissances et des attentes citoyennes, mais aussi reconnaître la capacité d'initiative des citoyens eux-mêmes. Didier Peyrat pointe très justement que là se situe le grand échec des contrats locaux de sécurité, qui jamais n'ont su aller jusqu'à « travailler avec », se

contentant de «s'appuyer sur» les gens. Puis, dans le domaine qui est le sien, celui de la justice, poursuivre dans la voie de la mise en place d'une vraie justice de proximité... et pour cela, ici aussi, mettre les institutions à la question, obliger la justice et ses magistrats à se remettre en question. Les moyens concrets ne sont pas très détaillés, encore qu'il ne faille pas négliger l'idée, toute simple, de multiplier les formations échevinales. Mais l'important est dans le mouvement, le renversement d'*a priori*... les manières suivront. Faire, au total, que le

pénal ne demeure pas une sorte de face honteuse de nos institutions.

«L'option de la démocratie jusqu'au bout» qui est celle de Didier Peyrat n'est pas une utopie. Appuyée sur une pratique réfléchie, sur une connaissance fine de la question, c'est véritablement la base d'un autre positionnement – de gauche, tient-il à préciser – en matière de sécurité.

■ **Anne WYVEKENS**

*Directrice des recherches à l'IHESI
et chercheur au CNRS*



ABSTRACTS

EMERGENCY AND THE RULE OF LAW

Emergency government in constitutional theory

Pasquale PASQUINO

The notion of «special powers» has been present in the doctrine of public law from the era of the Roman Empire to the recent debates following the attack on the World Trade Center on 11th September 2001. Starting from the basis of historical accounts and legal tradition, the author presents a classification of legal procedures to confront situations of crisis and emergency. In so doing, the article suggests a framework which provides for the right to declare war alongside the right to establish special powers which are capable of protecting both democratic political institutions and the inalienable rights of the individual.

SPECIAL POWERS

AND THE STATE OF EMERGENCY: PROTECTION OR THREAT FOR DEMOCRACY? An analysis from the perspective of international law

Clémentine OLIVIER

When democracy itself seems to be under threat, can the state limit –even suspend– human rights in the

name of the restoration of peace and security? This article examines these questions in the light of international law. It shows how special powers allowing for certain exemptions to specific legal conditions do not at all involve abandoning the rule of law. On the contrary, the latter is reinforced as a result of these measures. The keystone of the system resides in the effectiveness of external control; on the one hand to provide a legal definition of a situation of crisis and, on the other, to understand the necessary nature and justification of exceptional powers.

THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND CRIMINAL PROCEDURE

Some effects

Bernard BOULOC

Having ratified the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms it could not have been foreseen that this convention would require a review of certain aspects of our criminal procedure. Nevertheless, this is the case as, following decisions of the Strasbourg court, parliament and case law have had to adapt the

271

code of criminal procedure in respect of interference with freedom, the law of evidence and the authority of the court.

HELD IN CUSTODY

Teleological paradoxes and semantic hazards

José R. V. RAZAFINDRANALY

The author evokes the problems that may arise –real or apparent paradoxes and unclear legal categories– from changes in the law on police operations when individuals are held for questioning.

He underlines the importance of a strict, rational hermeneutic in order to have recourse to coercion within the rule of law.

PROTECTING DEMOCRACY

FROM ITS PROTECTORS IN POWER

The dilemma of new democracies

Sandrine LEFRANC

As soon as they have been set up, «new» democracies often have to protect themselves against their resident protectors. The democratic governments in Southern Latin America and South Africa have thus had to restrict the role of the security forces which are closely linked to previous authoritarian regimes, while still negotiating the terms of the democratic process with their representatives and entrusting them with assignments which

traditionally were their responsibility. These democracies have today apparently been “secured” and the professional nature of the security forces at least been sketched out. However, their normalisation is incomplete, as is borne out by the persistent reference to a «fifth column».

MAINTENANCE OF PUBLIC ORDER

OR CROWD CONTROL?

Professional identity at stake for the soldiers and policemen in Kosovo

Thierry NOGUES

To what extent can French soldiers and gendarmes cooperate in the Kosovo peace-keeping mission? It seems no longer to be a question of using the army and the police according to geographical zone, inside or outside Kosovo, but more in terms of problem-solving and global targets to attain. This being the case, cooperation between different professional corps cannot be decreed and occasionally allows for the expression of feelings of identity and corporatist competition.

BANNING THE BATASUNA PARTY

Return to normality or regression in the establishment of democracy in Spain?

Jean-Marie IZQUIERDO

The banning of the Batasuna party illustrates the ultimate declination of

security policy in Spain's relatively recent democracy, confronted with the threat posed by the separatist group ETA. Solicited by Jose Maria Aznar's hegemonic Popular Party, this measure incarnates the defense of a specifically Spanish vision. In so doing, it raises the question of the methods used in permanently putting an end to this «deadly poison» which threatens the national political institutions.

SECURITY AND DEMOCRACY

Prison, a hypothetical case

Antoinette CHAUVENET

First and foremost a place of temporary incarceration and exclusion socially and materially conceived as a defensive establishment based on force, prison is a radically undemocratic institution. Designed to prevent its inmates from becoming a force to be dealt with, prison regulations prohibit any action, expression or exchange between inmates and organize the social nexus on the basis of isolation, distrust and hostility. By depriving them of an "open space" the rules and regulations condemn prisoners to a hidden social life and cannot ensure their protection any more than that of the warders. Nevertheless, the recent appearance of the notion of dynamic security allows for a more active position and greater freedom of expression.

ASSESSING THE EFFECTIVENESS

OF «ASSISTANT OFFICERS» PATROLS.

The example of an experiment carried out in Montreal

*Pierre TREMBLAY, Mathieu CHAREST,
Chloé LECLERC*

The findings of this survey indicate that the strategy whereby the relatively intensive patrolling by police officers known as «*adjoints de sécurité*» of urban districts characterized by a high incidence of nuisance crime produces a deterrent effect which is difficult to refute.

This conclusion is based on the implementation of a rigorous evaluation protocol in the gathering of statistical measures whose main features (daily information-gathering by patrols over a relatively long period and repeated experimental abandonment and re-establishment of patrols in a number of areas) are analysed here.

SOCIAL ENVIRONMENT, VICTIMS OF CRIME AND ATTITUDES TOWARDS THE POLICE

Marie-Lys POTTIER

What kind of relationship exists between the individual and the police or gendarmes in the local neighborhood and how does he or she react to their presence? This article attempts to shed light on both of these questions by analysing the results of a survey carried out on 11,919 people by the French national institute of

economic and statistical information (Insee). The findings show that the majority of contacts with the police arise out personal initiatives, most often filing a complaint, even if there are significant variations depending on age. More than half of those polled appreciate the presence of the police in their area, in particular in neighborhoods where the environment creates a sense of

security, whereas a disadvantaged area will provoke strong demand for an increased police presence. Although these findings are uncontroversial, it is the first time that a survey of this size has enable researchers to measure the correspondence between the type of population, the extent to it is a victim of crime and the environment, and thus to derive a classification.

À la suite de la parution du numéro 50 des Cahiers de la Sécurité Intérieure intitulé « Dynamiques locales », nous avons reçu le texte suivant que nous livrons in extenso à nos lecteurs.

Devoir de réponse

Du bon usage des anniversaires

par Alain BAUER

Le temps des anniversaires permet souvent, entre champagne et nostalgie, de constater le chemin parcouru, les illusions perdues, les dérives subies. Au début des années 1990 l'IHESI avait été pensé comme un lieu de rencontres, d'échanges, d'ouverture. Sa revue en était à la fois la figure de proue et le témoin.

Le numéro 50 semble constituer la synthèse d'un processus relativement récent la transformant, volontairement ou inconsciemment, en outil militant au bénéfice d'une thèse unique. Certes, son écho « populaire » et le volume de ses abonnements volontaires ne devrait pas justifier de réactions exagérées. Les militants ont le droit de se transformer en scientifiques (et réciproquement) sans grand mal. Pourtant, ceux qui ont voulu l'IHESI, autour de Pierre Joxe ou de Michel Rocard, auraient sans doute bien du mal à reconnaître leur création.

275

Autopsions donc un des derniers articles parus, dans le numéro 50 et qui porte sur un sujet désormais classique : la dénonciation (ce qui suit est une synthèse, non une citation) du « *pompier pyromane escroc vivant du malheur des autres et de ses prédictions catastrophistes permettant de booster les ventes* », et encore ai-je fait court. Il est bien connu que le SAMU est composé de profiteurs de catastrophes et que les vendeurs d'extincteurs ou de détecteurs allument naturellement les incendies pour préserver leur profession. En cherchant bien, et en regardant plus que de raisons Fox News, on devrait aussi trouver quelques assureurs liés à Al Qaida...

Dans la plupart des pays du monde, des experts, des consultants des conseils, d'anciens policiers, d'anciens avocats, d'anciens magistrats interviennent en matière de sécurité ou de justice. En France, il faut être... sociologue de stricte obédience (voir d'ailleurs la liste des revues recommandées en fin de cahier pour se retrouver dans le bon camp).

L'article en question commençait pourtant plutôt bien, par une analyse sereine du sujet en Europe (ou le phénomène est généralisé et dont on souligne la qualité et l'originalité).

Vient le moment de l'exception française. Commençons donc par éliminer les « experts médiatiques ». S'ils ont l'accès aux médias, c'est donc, naturellement qu'ils ne sont ni sérieux ni utiles. Il faut donc déconstruire « *leurs discours prétendument scientifique* » en se réfugiant (en note) derrière un expert assez médiatique lui-même, plutôt spécialisé dans

l'imprécation. Il est vrai que le passage, en termes d'exposition médiatique, du monopole à la concurrence, est parfois douloureux.

Il y a donc les bons cabinets, issus de l'ingénierie sociale (et il en est effectivement d'excellents) et les mauvais, plus spécialisés sur le sujet. Les pires étant ceux créés par d'anciens policiers, dont on omettra courageusement de divulguer les noms (c'est plus risqué peut être), tout en moquant d'une citation à l'autre la prétention extraordinaire à y connaître quelque chose. Les médiatiques non-policiers et les policiers étant récusés, il nous reste heureusement des sociologues engagés dans le tout-social, ne manquant d'ailleurs pas les occasions de railler les écarts des leurs plus modérés, plus lucides ou tout simplement ayant d'autres idées sur la question. Pire, des responsables locaux de services de prévention rejoindraient les cabinets d'experts. Trahison ultime qui expliquerait la poussée du discours sécuritaire. Et le reste à l'avenant.

Cet article est-il choquant? Même pas, il est à la hauteur du moment. Simplement de parti pris. Pourtant, le chemin était déjà passablement encombré par ceux qui choisissent de faire fi de toute possibilité d'analyse d'idées différentes, nient les options contraires, affichent sans complexe le mélange pas toujours subtil entre faits et commentaires.

On pourrait répondre à la caricature par une autre. Si cela n'aide guère le débat, au moins ça soulage. Mais ne fait que renforcer l'idée que l'analyse des phénomènes ne pourrait passer que par l'incantation, l'imprécation ou la lamentation. Par manque de pupitres, nous échapperons aux claquements.

Que dire en réalité des cabinets de conseil en sûreté? Qu'il y a le meilleur et le pire, comme en sociologie. Que leur rôle n'a pas consisté à prendre la place des autres, ni des chercheurs, ni des policiers, ni des éducateurs, ni des juges, mais à créer un espace de recherche appliquée dans un univers qui refusait de diagnostiquer les problèmes et se contentait de confrontations entre tenants de deux extrémismes aussi dangereux l'un que l'autre: celui de la négation tranquille de la réalité et celui de la répression aveugle. Un débat ou tout se trouvait réduit à de la théologie. Laissons le donc au dernier clergé qui se croit investi d'une vérité absolue et définitive et rejoignons plutôt l'espace de la liberté et de la complexité.

La criminologie est une science moderne née hors de l'université, comme souvent, pour s'y introduire presque par effraction au fil du temps. Il n'existait pas de formation sur les problèmes de sûreté ou de violence avec la création du PEA Métiers de la Ville à l'Institut d'études politiques de Paris puis du DESS Ingénierie de la Sécurité par l'IHESI et l'université Paris-V. Depuis, d'autres formations ont été créées, à Paris II, Toulouse ou Marne la Vallée. La plupart font appel à des professionnels. Refuser leur concours vise simplement à considérer que la médecine ne pourrait être enseignée que par des non praticiens ou le droit par des diplômés n'ayant jamais exercé comme avocat ou magistrat. L'inexpérience comme garantie de résultats, un programme qui mérite assurément la circonspection...

Le rôle des cabinets ne consiste pas à se substituer aux acteurs réels des politiques de prévention et de sûreté, mais à permettre de dépasser des prés carrés et des conflits picrocholins qui interdisaient de fait tout travail en commun. Au delà des obstacles, et malgré des dérives dues à l'absence de volonté de contrôler ou même de qualifier ces professions (comme ce fut d'ailleurs longtemps le cas en matière de sécurité incendie), il existe des structures qui tentent de faire travailler ensemble, de révéler le réel, de valider les différences révélées entre ce qu'on croit croire et une réalité bien plus complexe. A partir d'un diagnostic partagé, à chacun, investi de la légitimité, notamment élective, de définir une ou plusieurs thérapies entre homéopathie, chimie ou chirurgie, suivant les besoins et les engagements. Les électeurs jugeront puisque le Gouvernement dans notre pays est choisi

par le peuple, non sur diplôme mais sur programme, et que le peuple souverain sanctionne ou choisit en fonction de critères qu'il lui appartient de déterminer. Même les victimes, le plus souvent oubliées, votent....

Qu'il faille contrôler, dénoncer, ou saluer ceux qui travaillent dans les domaines de sûreté relève du libre débat. Avec arguments véritables et respect mutuel. La mise en place de parodies de tribunaux « populaires » où quelques uns, en même temps procureurs, juges et jurys dénoncent sans entendre la défense, et sans même la convoquer pour l'écouter à défaut de même pouvoir l'entendre, commentent sans vérifier les sources ni interroger les accusés, une sorte d'inquisition sans même le passage à la Question, ne grandirait pas la revue de l'IHESI. Elle peut encore échapper à ce sort.

Il est largement temps, en donnant toute sa place à ce discours là, mais pas à ce discours seulement, de refaire des Cahiers le lieu du débat et du respect des idées des autres, du débat (non de la liturgie), de la question (non du slogan). Un retour aux origines en ces périodes de célébrations...

Alain BAUER

Criminologue

Consultant privé

Enseignant et intervenant aux universités de PARIS I, PARIS II et PARIS V, au Centre National de Formation de Police Judiciaire de la Gendarmerie Nationale, au Centre d'Études Supérieures de la Gendarmerie Nationale, à l'Ecole Nationale de la Magistrature (Formation Permanente), à l'University of New York (Hunter et John Jay Colleges), Co auteur de « Violences et Insécurité Urbaines », 8^e édition 2002-2003 PUF; des « Polices en France », 2^e édition 2002-2003 PUF; de « L'amérique, la violence, le crime », 2^e édition 2000 PUF,...



ONT CONTRIBUÉ

Bernard BOULOC est agrégé de droit privé et de sciences criminelles. Il enseigne, depuis 1981, le droit pénal, la procédure pénale et le droit pénal des affaires, à l'Université de Paris-I. Il assure des chroniques dans la revue de science criminelle et la revue trimestrielle de droit commercial. Depuis 1979, il est l'auteur du précis Dalloz de droit pénal général et de procédure pénale ainsi que de celui relatif à l'exécution des peines.

Adresse : Université Paris-1 – Panthéon-Sorbonne, Centre de recherches de droit des affaires et de l'économie (CRDAE), 12, place du Panthéon, 75291 Paris cedex 06.

Jean-Paul BRODEUR est professeur à l'École de criminologie de l'université de Montréal et chercheur au Centre international de criminologie comparée. Il a collaboré aux travaux de plusieurs commissions d'enquête sur le système pénal canadien en tant que directeur de recherche. Diplômé en philosophie et en criminologie, il a publié de nombreux ouvrages dans ces disciplines. Son principal champ de recherche demeure la police et les autres appareils coercitifs.

e-mail : brodeuj@cicc.umontreal.ca

Mathieu CHAREST est étudiant en doctorat à l'École de criminologie de l'université de Montréal. Il s'intéresse notamment aux fluctuations mensuelles des revenus des délinquants récidivistes adultes. Il s'intéresse également au développement des protocoles

d'évaluation en prévention du crime et travaille actuellement en partenariat avec *Tandem-Montréal* sur la prévention et le contrôle des cambriolages résidentiels.

e-mail : matcharest@hotmail.com

Antoinette CHAUVENET est directrice de recherche au CNRS, au Centre d'étude des mouvements sociaux (CEMS), de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

Elle a travaillé sur l'exécution des peines en milieu ouvert et en milieu fermé du point de vue d'une sociologie des professions et de l'organisation. Elle mène actuellement une recherche sur la violence en prison avec le GIP Justice.

e-mail : antoinette.chauvenet@ehess.fr

Jean-Marie IZQUIERDO, chercheur associé au Centre d'études et de recherche sur la vie locale (CERVL), à Sciences Po Bordeaux, est diplômé de Sciences Po Bordeaux et de Lettres et civilisations espagnoles de l'université Michel de Montaigne de Bordeaux. Outre quelques articles, il a publié deux ouvrages sur le nationalisme basque, l'un sur le contexte espagnol, *La Question basque* (Complexe, 2000), et l'autre sur la situation au Pays basque français, *Le Pays basque de France* (L'Harmattan, 2001). Il travaille par ailleurs sur « l'aire latino-américaine » et termine actuellement une thèse sur l'État-nation péruvien face à la question du *Sentier lumineux*.

e-mail : txemaizki@libertysurf.fr

Chloé LECLERC est étudiante à l'École de criminologie de l'université de Montréal. Ses champs d'intérêt incluent l'analyse statistique des données géographiques informatisées (la géomatique) et les recherches évaluatives en matière d'interventions de police et de prévention de la criminalité.
e-mail: chloeclerc@hotmail.com

Sandrine LEFRANC est docteur en sciences politiques et chargée de recherche au CNRS au sein du Laboratoire d'analyse des systèmes politiques de l'Université Paris-X-Nanterre. Elle enseigne à l'Institut d'études politiques/université de Lille-II de Lille et à l'Institut d'études politiques de Paris. Elle a récemment publié: *Politiques du pardon*, PUF, 2002. Elle est aussi co-rédactrice en chef de la revue *Raisons politiques*.
e-mail: slefranc@u-paris10.fr

Thierry NOGUES est docteur en sociologie. Il travaille comme chercheur indépendant en partenariat avec le Lares de l'université de Rennes-II et le Centre de recherche des écoles de Saint-Cyr-Coëtquidan, où il a enseigné quatre ans. Ses travaux actuels portent sur la coopération entre les forces internationales (OTAN, ONU) dans les Balkans (Bosnie, Kosovo) et sur l'émergence des Forces européennes de police. Son activité de recherche l'a en outre amené à travailler sur l'évolution des professions à statut militaire, la formation initiale des officiers de l'armée de terre et l'emploi des forces de troisième catégorie aux missions de sécurité intérieure. Il nourrit le projet de développer une connaissance plus approfondie des organisations internationales à partir d'une observation directe sur le terrain de leurs pratiques professionnelles.
e-mail: thierry.nogues@wanadoo.fr

Clémentine OLIVIER est juriste, spécialisée en droit pénal international et comparé. Titulaire

d'un DEA de droit international public de l'université de Paris-II-Panthéon - Assas et d'un masters en droit international humanitaire et droits humains (LLM) de l'université de Essex (Royaume-Uni), elle est actuellement doctorante à l'Université de Galway (Irlande) et boursière l'«*Irish Research Council for the Humanities and Social Sciences*». Elle est membre du groupe d'experts pour le projet «*Définition du droit applicable dans les situations de crise: opérations de maintien de la paix et instauration de l'État de droit*», mené par le Centre irlandais des droits humains en collaboration avec les Nations unies.
e-mail: cl.olivier@voila.fr

Pasquale PASQUINO, né à Naples en 1948, est philosophe et politiste. Il est directeur de recherche au CNRS et professeur invité à l'université de New York. Il a publié en 1998 un ouvrage intitulé: «*Sieyès et l'invention de la Constitution en France*», Odile Jacob (280 p.) et de très nombreux articles sur l'histoire et la théorie moderne et contemporaine de l'État. Il prépare actuellement un ouvrage sur la justice institutionnelle.
e-mail: pasquino@ext.jussieu.fr

Marie-Lys POTTIER est statisticienne au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP/CNRS). Elle a travaillé en particulier sur l'évolution de la délinquance à travers les statistiques policières nationales et départementales et sur les carrières délinquantes. Ses thèmes de recherche sont spécialement, en collaboration avec Philippe Robert (GERN), l'analyse de l'évolution du sentiment d'insécurité, à partir d'une série d'enquêtes d'opinions et, avec Philippe Robert et Renée Zauberman (CESDIP), les enquêtes de victimation, nationales ou locales. Elle a participé pour le compte de l'IHESI au groupe d'exploitation de l'enquête «*Vie de quartier - 2001*».
e-mail: lis.pottier@wanadoo.fr

José R. V. RAZAFINDRANALY, ancien élève de l'École nationale supérieure de police (ENSP) de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (promotion Alexandre-Lacassagne, 1976) est en poste à l'Inspection générale de la police nationale (IGPN).

Adresse : IGPN, 11, rue Cambacérès, 75008 Paris.

Pierre TREMBLAY, professeur titulaire à l'École de criminologie de l'université de Montréal

et chercheur au Centre international de criminologie comparée, il consacre une partie de ses activités de recherche aux protocoles d'évaluation des interventions de police (télésurveillance dans les transports publics, opérations coup-de-poing et projets ciblés de prévention de formes particulières de criminalité).

e-mail : pierre.tremblay@UMontreal.ca

- N° 1 *Les Français et l'insécurité*, avril-juin 1990
- N° 2 *L'offre publique de sécurité*, juillet-septembre 1990
- N° 3 *Le marché de la sécurité privée*, novembre 1990-janvier 1991
- N° 4 *La mesure de la délinquance*, février-avril 1991
- N° 5 *Jeunesse et sécurité*, mai-juillet 1991
- N° 6 *La gestion de crise*, août-octobre 1991
- N° 7 *Polices en Europe*, novembre 1991-janvier 1992
- N° 8 *Police et démocratie à l'Est*, février-avril 1992
- N° 9 *La police de l'environnement*, mai-juillet 1992
- N° 10 *La sécurité des réseaux*, août-octobre 1992
- N° 11 *Gendarmeries et polices à statut militaire*, novembre 1992-janvier 1993
- N° 12 *Police et médias*, février-avril 1993
- N° 13 *Systèmes de police comparés, et coopération (I)*, mai-juillet 1993
- N° 14 *Systèmes de police comparés et coopération (II)*, août-octobre 1993
- N° 15 *La violence à l'école*, 1^{er} trimestre 1994
- N° 16 *Collectivités locales et sécurité*, 2^e trimestre 1994
- N° 17 *Ordre public et histoire*, 3^e trimestre 1994
- N° 18 *Le nouveau Code pénal*, 4^e trimestre 1994
- N° 19 *Sécurité sans frontières*, 1^{er} trimestre 1995
- N° 20 *Médias et violence*, 2^e trimestre 1995
- N° 21 *Les technologies de sécurité*, 3^e trimestre 1995
- N° 22 *Les métiers de l'urgence*, 4^e trimestre 1995
- N° 23 *Délinquances quotidiennes*, 1^{er} trimestre 1996
- N° 24 *Entreprise et sécurité*, 2^e trimestre 1996
- N° 25 *Routes, espace incertain*, 3^e trimestre 1996

- N° 26 *Football, ombres au spectacle*, 4^e trimestre 1996
- N° 27 *Maintien de l'ordre*, 1^{er} trimestre 1997
- N° 28 *Violences en famille*, 2^e trimestre 1997
- N° 29 *Un péril «jeunes» ?*, 3^e trimestre 1997
- N° 30 *Le renseignement*, 4^e trimestre 1997
- N° 31 *Prisons en société*, 1^{er} trimestre 1998
- N° 32 *Drogue. Du bon usage des politiques publiques*, 2^e trimestre 1998
- N° 33 *Les partages de la sécurité*, 3^e trimestre 1998
- N° 34 *Risque et information*, 4^e trimestre 1998
- N° 35 *Le lien familial*, 1^{er} trimestre 1999
- N° 36 *Noir, gris, blanc. Les contrastes de la criminalité économique*, 2^e trimestre 1999
- N° 37 *Un débat raisonné ? Retour sur dix ans de sécurité intérieure*, 3^e trimestre 1999
- N° 38 *Risque et Démocratie*, 4^e trimestre 1999
- N° 39 *Les dilemmes de la proximité. Des polices d'Europe en chantier*, 1^{er} trimestre 2000
- N° 40 *Les emplois jeunes. La sécurité au prix de l'insertion*, 2^e trimestre 2000
- N° 41 *Polices post communistes. Une transformation inachevée ?*, 3^e trimestre 2000
- N° 42 *Jeunes sans foi ni loi ? Retour sur la délinquance des mineurs*, 4^e trimestre 2000
- N° 43 *Urbanisme et sécurité, Vers un projet urbain ?*, 1^{er} trimestre 2001
- N° 44 *Corruption dans la police ? De l'opacité à la reconnaissance*, 2^e trimestre 2001
- N° 45 *Le temps des minorités ? Visibilité sociale, visibilité institutionnelle*, 3^e trimestre 2001
- N° 46 *Police et recherches. La commande publique, espace de médiation*, 4^e trimestre 2001
- N° 47 *Penser la violence. La violence est-elle intelligible ?*, 1^{er} trimestre 2002
- N° 48 *À chacun son métier ! Professionnels en mutation*, 2^e trimestre 2002
- N° 49 *Quartiers sensibles ici et ailleurs*, 3^e trimestre 2002
- N° 50 *Dynamiques locales. La sécurité à l'épreuve du territoire*, 4^e trimestre 2002
- N° 51 *Sécurité et démocratie*, 1^{er} trimestre 2003

Les Cahiers de la sécurité intérieure

Nom et prénom

Profession

Adresse

Code postalLocalité

	nombre	total
Les Cahiers de la sécurité intérieure (4 n ^{os} par an)		
Je commande le(s) numéro(s) : Le numéro :	16,77 €	
Abonnement France (TTC) :	56,41 €	
Abonnement Europe (TTC) :	57,93 €	
Abonnement DOM-TOM et R.P. (HT, avion éco.) :	61,74 €	
Abonnement autres pays (HT, avion éco.) :	64,79 €	
Supplément avion rapide :	12,20 €	
(Participation aux frais de facturation et de port, sauf pour les abonnements)		+ 4,95 €
montant total à payer		

bon de commande

La **documentation** Française

124, rue Henri-Barbusse
93308 Aubervilliers cedex
Téléphone 01 40 15 68 53
Télécopie 01 40 15 68 00

Ci-joint mon règlement :

☐ Par chèque bancaire ou postal à l'ordre de M. l'Agent comptable de La Documentation française.

☐ Par carte bancaire. Date d'expiration

N°